

UM 'PNA' DISFARÇADO?

UMA ANÁLISE DO DECRETO Nº 9.571 DE 2018 SOBRE
EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS



Cacique Ladio Veron e sua família em área indígena Guarani
Kaiowá devastada por fazendas, Mato Grosso do Sul.

Foto: Tatiana Cardeal

UM 'PNA' DISFARÇADO?

UMA ANÁLISE DO DECRETO Nº 9.571 DE 2018 SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS

Em 21 de novembro de 2018, o governo federal publicou o decreto nº 9571, que estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Desde 2011, o governo havia anunciado que elaboraria um Plano Nacional de Ação (PNA) conforme previsto pelo Grupo de Trabalho da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Empresas e Direitos Humanos, uma ferramenta para orientar o uso e implementação dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. Infelizmente, o decreto foi publicado sem consulta pública e diálogo consistente com a sociedade, inclusive desconsiderando importantes debates que aconteciam na sociedade civil no mesmo período. Por fim, o decreto apresenta inúmeros problemas, ignorando temas-chave como o conceito de cumplicidade e de devida diligência apresentados nos Princípios da ONU, a extraterritorialidade, o consentimento livre, prévio e informado, além das leis de cadeias produtivas. É preciso rever o decreto e construir uma política pública sobre o tema em diálogo aberto com o resto da sociedade.

Introdução

A importância do tema de direitos humanos e empresas tem crescido gradativamente no mundo. Isso se deve, em parte, ao fato da globalização, desde os anos 90, ter contribuído para que empresas crescessem e mudassem não só de tamanho, mas sua própria constituição e atuação; ultrapassando barreiras geográficas, sociais, econômicas e culturais. Por meio dessa expansão, aumentaram também os impactos e potenciais violações decorrentes de suas operações, sem que aumentasse também, e na mesma medida, a responsabilização das empresas sobre seus impactos negativos nos territórios onde atuam. De fato, a responsabilização e a reparação neste contexto de atuação transnacional têm sido ainda mais complexas e difíceis, junta-se a este cenário a também crescente assimetria de poder entre vítimas de diferentes tipos de violações e empresas, e também entre empresas transnacionais e o próprio Estado.

Concomitantemente ao crescimento das empresas, os Estados nacionais foram se fragilizando, tornando-se cada vez mais dependentes das empresas transnacionais e em relações perigosamente próximas, gerando problemas como os da porta giratória, lobby desregulamentado, corrupção e captura corporativa. Muitas empresas são tão grandes e poderosas, que sua capacidade de violação supera a dos Estados. Ou seja, não apenas os Estados, mas também o setor privado passou a ser uma fonte de violações sistemáticas de direitos humanos. É preciso que tanto Estados quanto corporações sejam responsabilizados por sua influência, suas ações, omissões e cumplicidades.

A maior parte das violações de direitos humanos por empresas transnacionais ocorrem nos países do chamado "Sul Global", onde a busca pela exploração de recursos naturais é intensa. Exemplos chocantes são os crimes do Rio Doce e Brumadinho, envolvendo rompimento de barragens de rejeitos e as mineradoras Samarco, BHP e Vale no Brasil; a tragédia de

Rana Plaza em Bangladesh¹; as mortes de migrantes trabalhadores para construção de estádios no Qatar²; os antigos casos do vazamento da Bophal, na Índia³ entre tantos outros casos, de grande ou pequena escala. São os países do Sul considerados em desenvolvimento, onde são encontrados os principais recursos naturais, mão-de-obra de baixo custo e disponível, que dependem da produção de *commodities* e integram cadeias de fornecimento globais complexas e frágeis. São também países, muitas vezes, de democracias jovens, onde as garantias democráticas não estão efetivamente consolidadas e estão em regimes democráticos recentes, em constante tensão com pressões internas e externas por menos direitos. Em outros casos, muitos desses países ainda vivem sob o autoritarismo e o conservadorismo.

De fato, no contexto atual, vemos muitas destas jovens democracias em crise com a ascensão de governos conservadores, com discursos contra grupos vulneráveis e contra direitos humanos, populações empobrecidas e governos com relações comerciais cada vez mais dependentes economicamente de empresas e Estados do "Norte Global". Este é o caso do Brasil.

A AGENDA DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS – UM PANORAMA

A responsabilidade das empresas multinacionais em relação aos direitos humanos não é uma novidade. O desafio em responsabilizar tais empresas, dado seu poder descomunal, já foi denunciado pelo ex-presidente do Chile, Salvador Allende, na Assembleia Geral da ONU em 1972:

"As corporações estão interferindo nas decisões políticas, econômicas e militares fundamentais dos Estados. As corporações são organizações globais que não dependem de nenhum Estado e cujas atividades não são controladas nem são fiscalizadas por nenhum parlamento ou qualquer outra instituição representativa do interesse coletivo" (ALLENDE, 1972)⁴.

Já na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como ECO 92, foi discutido e elaborado um capítulo sobre a regulação das práticas de corporações transnacionais⁵, porém no texto final da Conferência tal capítulo não foi incluído, o que muitos atribuem ao *lobby* empresarial.

Desde o final dos anos 90, as próprias empresas, em conjunto com entidades da sociedade civil, se mobilizaram e os movimentos de responsabilidade social corporativa e a sustentabilidade empresarial foram se consolidando. Um importante marco foi a criação das primeiras versões das ferramentas do Pacto Global⁶ e da *Global Reporting Initiative (GRI)*⁷ ainda no ano 2000. Em paralelo, movimentos sociais e entidades da sociedade civil conclamavam por maior regulação das multinacionais, investimentos e tratados de livre comércio, particularmente, no âmbito do movimento anti-globalização ou “por uma outra globalização”.

Outras iniciativas também ocorreram durante este período e contribuíram para aumentar o consenso sobre a necessidade de uma maior responsabilidade das empresas com relação aos direitos humanos. Algumas dessas iniciativas foram de *soft law* - isto é, sem força legal -, muitas das quais eram focadas em cadeias de fornecimento como pactos, mesas redondas, certificações etc. Instituições financeiras internacionais (Banco Mundial, *International Finance Corporation* – IFC, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, por exemplo) avançaram em suas salvaguardas e exigências para financiamentos e bancos privados, além de avançarem em iniciativas como os Princípios do Equador⁸. Na mesma época, houve muitas denúncias expondo grandes empresas e marcas conhecidas com relação às violações de direitos como a Nike⁹, a Shell¹⁰ e o Walmart¹¹, por exemplo.

A partir de 2005, o Secretário-Geral da ONU à época, Kofi Annan, investiu na construção do que mais tarde veio a ser chamado de “Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos”, promovido por seu Representante Especial, sobre a questão

das empresas e dos direitos humanos. Apesar de ser um marco voluntário, muitos avanços ocorreram nesta discussão como, por exemplo, a consolidação de conceitos como cumplicidade, “saber e divulgar” e devida diligência.

Outro grande marco do tema sobre a responsabilização de empresas transnacionais foi a decisão, pela Assembleia Geral da ONU em 2014, de criar um grupo de trabalho intergovernamental para discutir um Tratado Internacional sobre Empresas Transnacionais e Direitos Humanos¹².

O avanço deste tema é extremamente relevante para o Brasil, considerando que diversas empresas multinacionais operam ou possuem suas cadeias de fornecimento no país. Os setores extrativos e de agrogócio são muito relevantes e, infelizmente, muitas vezes permeados por práticas nocivas e violações. Ao mesmo tempo, a presença transnacional brasileira tem se consolidado, especialmente nos setores de mineração, petróleo e gás, construção civil, agronegócio e financeiro.

Apesar desta movimentação, no Brasil esta discussão não avançou dentro dos governos do período e não houve a adoção de um marco regulatório nacional. Não obstante, a sociedade civil organizada, a academia e os movimentos sindicais e sociais seguiram discutindo o tema e aprofundando um posicionamento. O próprio setor privado não ficou parado e construiu suas próprias iniciativas. Dentro da sociedade civil, uma das principais iniciativas foi a criação da rede GT Corporações - uma rede de organizações e movimentos que debatem direitos humanos e empresas, contemplando tanto as discussões internacionais quanto a sua prática no país.

Dentro do debate sobre os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos há muita pressão externa, do Grupo de Trabalho da ONU e de países europeus, para que outros países adotem como marco interno de empresas e direitos humanos um PNA – Plano Nacional de Ação (ou NAP – na sigla em inglês). Estes planos são de caráter orien-

tador e seu cumprimento é voluntário. Há muita crítica aos *NAPs* construídos até hoje: tanto sobre seu processo de implementação, como sua força e os poucos resultados gerados. Além disso, se trata de “receita pronta” que vem de fora do contexto local e não necessariamente é a melhor resposta aos problemas de cada país, embora devam basear-se nos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos.

Na sociedade civil brasileira, a crítica aos PNAs é grande¹³. Há muitas críticas aos Princípios Orientadores em si, mas muitas organizações também enxergam valor em sua utilização como ferramenta de influência sobre as empresas, porque se referem à estrutura de direitos humanos reconhecida internacionalmente. Apesar de existir divergência sobre o tema, parece haver um grande apoio e expectativa quanto à proposta de um tratado vinculante.

Foi apenas durante o governo Temer que a movimentação por um PNA no nível governamental aumentou. Este processo culminou na publicação do decreto nº 9571 em 21 de novembro de 2018, que estabelece Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos.

1. A sociedade civil e o decreto 9571/2018

Algumas perguntas têm permeado globalmente as discussões de vítimas, atingidos, movimentos sociais, sociedade civil organizada, acadêmicos: como responsabilizar empresas por violações de direitos humanos decorrentes direta ou indiretamente de suas operações? Como reparar vítimas e comunidades atingidas pelas operações das empresas? É possível prevenir? Qual a melhor ferramenta para isso?

No Brasil, essas discussões têm sido promovidas por alguns grupos da sociedade civil, sendo que um dos principais espaços de articulação da sociedade civil tem sido o "GT Corporações". Ao longo de sua existência, o GT Corporações avançou no debate e criou uma aliança estratégica com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e construiu diálogo com o Ministério das Relações Exteriores, com a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e o Conselho Nacional de Direitos Humanos, trazendo outros órgãos do Estado para o debate.

Em 2017, por ocasião dos 2 anos do crime ocorrido com o rompimento da barragem em Mariana, o GT Corporações e a PFDC organizaram uma audiência pública intitulada "Direitos Humanos e empresas: que política pública queremos?". Esta audiência posicionou a discussão para além dos PNAs e trouxe para o centro do debate a realidade brasileira com a participação do Ministério Público, Defensorias, governo e representantes de populações atingidas por operações das empresas.

Um ano depois, em agosto de 2018, foi realizado o seminário "Para uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Prevenção, Responsabilização e Reparação", em parceria do GT Corpora-

ções e a Oxfam Brasil¹⁴. Este seminário foi um marco em termos de presença de organizações da sociedade civil e a construção de um entendimento comum. O seminário gerou uma série de recomendações para formulação de uma política pública brasileira sobre direitos humanos e empresas¹⁵.

Infelizmente, o governo federal não considerou este processo e no final de 2018, publicou o decreto nº 9.571 com Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos¹⁶, sem consulta pública e sem levar em consideração o processo já em andamento na sociedade civil.

A seguir analisamos o decreto nº 9571 de novembro de 2018 à luz das recomendações produzidas no seminário "Para uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Prevenção, Responsabilização e Reparação", realizado em agosto de 2018, uma parceria do GT Corporações com a Oxfam Brasil.

SEMINÁRIO PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS NO BRASIL: PREVENÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E REPARAÇÃO

BRASÍLIA, 28 E 29 DE AGOSTO DE 2018

Realização:

ACÇÕES



OXFAM
Brasil

Realização:
GT CORPORACÕES



OXFAM
Brasil

SEMINÁRIO
PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE
DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS NO BRASIL:
PREVENÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E REPARAÇÃO
BRASÍLIA, 28 E 29 DE AGOSTO DE 2018
Local: IBIAP 115 Módulos ABC
Anexo B do Santuário São Francisco, Brasília/DF

PROGRAMAÇÃO

28 DE AGOSTO (TERÇA-FEIRA)
19h: Abertura

19h15/19h30: Mesa 01: Contexto Nacional e Internacional do debate de Direitos Humanos e Empresas
Introdução/Apresentação: Carolina Durrán - FLS
Participantes: Nader Hachem - FISC / Evidencia Plus -
Kara Brock - Coesma / Mariana Pires - FLS /
Juliana de Fátima - Coesma

19h30/19h45: Mesa 02: Prevenção de violações
Introdução/Apresentação: Ovidiana Ferraz - Coesma
Participantes: Pedro Oliveira - Serva de Direitos / Mariana
Gomes - Forpiter Brasil / Luísa Leite Tavares - FLS /
Danielle de Almeida - Inga para Santos

19h45/19h55: Mesa 03: Responsabilização
Introdução/Apresentação: Rosângela Lopes -
19h55/20h05: Mesa 04: AAJZ / Debra Guana - FISC /
Justicia Global
Participantes: Gabele Costa - AAJZ / Laura Luffen Silva - AAJZ /
Luisa Daniel Becker - Forpiter Brasil / Clara Alencar - AAJZ/FLS

20h05/20h20: Mesa 04: Reparação
Introdução/Apresentação: Julia Naves -
Introdução/Apresentação: Ovidiana Ferraz - Coesma
Introdução de Informação: Mariana Pires - FLS /
Carolina Durrán - Coesma / Mariana Pires - FLS /
Participantes: Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS /
Ana Carolina de Oliveira - AAJZ / Mariana Pires - FLS /
Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS

29 DE AGOSTO (QUARTA-FEIRA)
19h15/19h30: Trabalho em Grupo
Ocupação em 12h de trabalho com os
temas dos módulos para a elaboração
do trabalho final

19h30/19h45: Mesa 05: Responsabilização
Introdução/Apresentação: Ovidiana Ferraz - Coesma
Participantes: Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS /
Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS

19h45/19h55: Mesa 06: Trabalho / Zero Draft
19h55/20h05: Mesa 07: Trabalho / Zero Draft
Introdução/Apresentação: Ovidiana Ferraz - Coesma
Participantes: Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS /
Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS

20h05/20h20: Mesa 08: Trabalho / Zero Draft
Introdução/Apresentação: Ovidiana Ferraz - Coesma
Participantes: Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS /
Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS

20h20/20h35: Mesa 09: Trabalho / Zero Draft
Introdução/Apresentação: Ovidiana Ferraz - Coesma
Participantes: Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS /
Mariana Pires - FLS / Mariana Pires - FLS

2. Análise do Decreto 9571/2018 e as propostas de uma política nacional de direitos humanos e empresas

O Decreto foi publicado três meses depois do encontro da sociedade civil ocorrido em Brasília, que discutia a possibilidade de criação de uma política pública sobre empresas e direitos humanos. No seminário, o próprio governo participou - ao menos em parte - das discussões, inclusive com representantes responsáveis pelo tema do então Ministério de Direitos Humanos.

O texto do decreto traz elementos interessantes, como a necessidade de garantir a reparação integral aos atingidos por violações de direitos humanos perpetradas por empresas, a devida diligência em direitos humanos, assim como a necessidade de prevenir, monitorar e responsabilizar a cadeia produtiva como um todo, não apenas a empresa matriz. No entanto, não incorpora muitas das discussões trazidas pela sociedade civil no seminário ou mesmo nos últimos anos.

É importante recordar que, a fim de subsidiar os debates e propostas para uma política, o GT Corporações elaborou um documento-base enviado previamente a todos os participantes da sociedade civil, contendo

análises e recomendações sobre o tema, ancorado no acúmulo do grupo. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão também produziu um documento: a Nota Técnica sobre Proteção e Reparação de Direitos Humanos no âmbito de atividades empresariais. Como atenta o relatório do GT Corporações:

“a nota representa a possibilidade de fortalecimento do debate em instâncias chave do poder público. O GT e a PFDC convergem sobre a necessidade de incidência junto a parlamentares e atores políticos brasileiros – processo que deverá ser fortalecido no próximo ano, se houver condições políticas para tal –, e também sobre a necessidade de participar ativamente em instâncias internacionais onde se dão os debates e resoluções na área de direitos humanos e justiça internacional”.

Desse modo, propõe-se aqui uma breve comparação entre o texto do decreto e as recomendações oriundas das discussões da sociedade civil¹⁷. Para tanto, adotaremos como referência os eixos norteadores das discussões sobre a construção de uma política em direitos humanos e empresas durante o seminário em agosto de 2018, quais sejam: Princípios Gerais, Prevenção, Responsabilização, Reparação e Extraterritorialidade.

A seguir realizamos a análise comparada entre cada proposta advinda do seminário “Para uma política nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Prevenção, Responsabilização e Reparação” em agosto de 2018¹⁸ e como o Decreto nº 9.571 de 21 de novembro de 2018¹⁹ trata ou não este assunto.

I. PRINCÍPIOS

Os princípios são aspectos importantes de políticas públicas nacionais. Eles ajudam a balizar e situar a intenção de uma dada política, como ela deve ser aplicada, sua relação e alinhamento com o ordenamento jurídico nacional e internacional. Por exemplo, o Código de Defesa do Consumidor apresenta em seu artigo 4º, os objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo e ao menos oito princípios como, por exemplo, o “reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”²⁰. Já a Política Nacional de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, em seu artigo 3º define sete princípios como, por exemplo, a “proteção e assistência aos defensores dos direitos humanos, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais” e o “respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos”²¹. Como veremos a seguir, o Decreto n.º 9.571/2018 ficou aquém nessa questão e não atendeu as expectativas da sociedade civil organizada em torno do GT Corporações.

Proposta da sociedade civil: A construção de uma política pública para empresas e direitos humanos deve considerar a primazia dos direitos humanos e dos interesses das pessoas que sofrem as violações. Em primeiro plano devem estar as pessoas e não o lucro das empresas. As empresas não podem ser consideradas parte igual na formulação das políticas: elas são a parte que devem cumprir as normas dessa política.

Análise do decreto: O Decreto dispõe de forma genérica sobre a responsabilidade das empresas de respeitarem os direitos humanos, no entanto, em todo o texto não se encontra referência que estabeleça expressamente a primazia dos direitos das pessoas sobre lucros empresariais. Ademais, como mencionado anteriormente, o texto indica expressamente que as disposições contidas no decreto são de adoção voluntária pelas empresas. Em diversas passagens há brechas para o cumprimento parcial das diretrizes contidas no instrumento legal. O decreto reconhece,

de forma indireta, no art. 3º em seus incisos XVII e XVIII, que existe uma assimetria entre empresas e vítimas ao afirmar que o Estado deve garantir “posição de negociação equilibrada com a empresa para os grupos em situação de vulnerabilidade, com garantia de suporte técnico e, sempre que possível, apoio da Defensoria Pública do Distrito Federal, dos Estados e da União”. Reconhece também, de forma indireta, que grupos vulneráveis devem ser priorizados (inciso XVIII - priorização de medidas para grupos em situação de vulnerabilidade e situações severas), embora não defina quem são os grupos vulneráveis. O art. 13, inciso IV, pontua defensores de direitos humanos, povos indígenas, minorias étnicas considerando-os também como vulneráveis, mas não afirma quem seriam os outros, por exemplo, as mulheres. O inciso VIII do mesmo artigo é o único artigo que trata expressamente da assimetria entre vítimas e empresas. Propõe que o Estado deve promover mecanismos de mediação e de resolução de conflitos entre as diversas partes interessadas, nomeadamente administração pública, comunidades, cidadãos, e empresas e, para reduzir a assimetria entre vítimas e empresas, deve garantir transparência, informação e apoio técnico. E ainda preconiza no inciso IX que o Estado deve “estimular amplamente o uso de mecanismos de mediação, de resolução ou de outros processos extrajudiciais e compatíveis com os direitos humanos”, ou seja, ainda que reconheça anteriormente que é preciso oferecer informação e apoio aos atingidos para superar a assimetria, recomenda somente a mediação como resolução de conflitos sem ponderar os riscos que isso pode acarretar em termos de proteção efetiva aos atingidos, caso não tenham conhecimento da dimensão de seus direitos em processos extrajudiciais²² ou judiciais.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve considerar e incorporar a interseccionalidade na identificação de atingidos e atingidas. A política deve identificar e definir quem é o indivíduo atingido, comunidade ou populações atingidas: Tal definição deve incluir populações mais vulneráveis em função da intersecção de classe, gênero e cor. Neste sentido, deve reconhecer que mulheres, negros, ribeirinhos, quilombolas, povos indígenas têm direito a políticas específicas, por exemplo.

Análise do decreto: Em todo o texto não há definição sobre o termo “atingidos”, sendo usado de forma genérica nos artigos 9º e 14. Além disso, vários outros termos são utilizados ao longo do Decreto como cidadão impactado, grupos impactados, territórios impactados, vítimas, comunidades atingidas e atingidos – não há clareza sobre qual seria a distinção ou não dos termos, ou a adoção da definição de vítima da ONU²³. Tampouco se reconhece o fator da interseccionalidade como elemento fundamental para caracterizar as pessoas e comunidades atingidas. A primeira menção se dá no inciso VII do caput do artigo 9º, que prevê que compete à empresa “adoção de ações de prevenção e de controle adequadas e efetivas” para identificação dos “riscos de impacto e a violação a direitos humanos no contexto de suas operações”. Neste processo impõe que se garanta, “sempre que possível a participação das partes interessadas, sobretudo dos indivíduos e das comunidades potencialmente atingidas pelas atividades, no processo de diligência, desde a avaliação de impactos até a prestação de contas das medidas que são adotadas, incluído o processo decisório sobre quais são essas medidas e como elas serão executadas”. O art. 14, inserido no capítulo “Do Acesso a Mecanismos de Reparação e Remediação” dispõe que “Compete à administração pública incentivar que as empresas estabeleçam ou participem de mecanismos de denúncia e reparação efetivos e eficazes”, e relaciona nos incisos subsequentes as ações que devem ser adotadas neste sentido, como: facilitar o acesso às informações pelas comunidades atingidas, “comprometer-se com o combate aos entraves para produção de provas por parte das vítimas e dos

atingidos” e “reparar, de modo integral, as pessoas e as comunidades atingidas”. Não há em qualquer disposição do decreto previsão de interseccionalidade com base em classe, gênero, cor, grupo social ou outra especificidade relativa aos atingidos. É importante atentar, contudo, que o texto reconhece as diferentes formas de desigualdade e discriminação apesar de fazer a referência apenas ao ambiente de trabalho, como denota o art. 8º, inclusive seu caput propõe o combate à discriminação e o respeito à diversidade, por parte das empresas. O artigo reflete uma ação comum das empresas de reconhecerem a importância do tema para dentro de sua instituição, mas não para atingidos por suas operações no âmbito externo, como comunidades, por exemplo. Em outros artigos também, o texto do Decreto trata do combate à discriminação e respeito à diversidade como no art. 3º, XII, XIII. O artigo 10, inciso IV, por exemplo, indica o uso da Central de Atendimento à Mulher pelo número de telefone 180, como canal de denúncias público. Há, portanto, um reconhecimento da mulher como potencial atingida, mas não há previsão direta da identificação e defesa de atingidos e atingidas em função de características interseccionais no âmbito externo.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve ser vinculante em todos os aspectos, adotando princípios da prevenção, responsabilização e reparação em um sistema no qual as violações e não cumprimentos acarretem punição e interdição de atuação dos responsáveis pelas violações. A reparação deve ser integral conforme definição que consta nos Princípios Orientadores da ONU, que inclui a restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantia de não repetição.

Análise do decreto: O decreto estabelece diretrizes que levam em conta a prevenção, responsabilização e reparação, no entanto, sem qualquer ônus em caso de descumprimento. Ademais, a própria adoção às diretrizes é voluntária e uma vez adotada receberá, a empresa, o selo “Empresa e Direitos Humanos” (art. 1º, § 3º), sem sequer haver qualquer menção a cassação de tal selo em caso de descumprimen-

to das diretrizes por parte das empresas aderentes. O art. 1º é taxativo no caráter voluntário do Decreto: § 1º utiliza o termo “poderá” cumprir as Diretrizes ao se referir às empresas micro e médias, poderá é muito diferente de deverá, deixando claro o aspecto facultativo. O § 2º determina que as diretrizes serão implementadas de forma voluntária. O caráter voluntário das diretrizes é marcado, ainda, pela ausência das palavras dever e obrigação, no âmbito de direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Por outro lado, são muitas vezes mencionados os termos: “estímulo”, “poderá”, “evitar”, que denotam ainda mais o caráter voluntário. Há várias menções a importância da reparação (artigos 13, 14 e 15, por exemplo), indicação de que devem haver critérios (art 3º), de que deve ser integral, inclusive mencionando as categorias consolidadas pelos Princípios Orientadores da ONU (como determina o art. 15, embora não mencione a ONU), mas não há nenhum termo que fale em obrigatoriedade. Novamente, o texto é aberto utilizando as palavras: “poderá”, “é passível de”, “incentivar”, por exemplo, ao afirmar que o Estado deve incentivar as empresas a adotarem medidas de reparação como compensações pecuniárias e não pecuniárias; desculpas públicas; restituição de direitos; e garantias de não repetição, exatamente como preconiza a ONU, mas não é uma obrigação, apenas uma recomendação.

Proposta da sociedade civil: A política pública não deve ser compartimentada, considerando de forma sistêmica aspectos simbólicos e materiais (cultura, meio ambiente, forma de vida) das comunidades e povos. A política deve reconhecer os protocolos de consulta/ consentimento autogestionados e o direito de veto a empreendimentos pelas comunidades atingidas.

Análise do decreto: Esta concepção não é adotada pelo decreto. O tratamento do decreto, quando há, sobre algumas das questões tratadas pelo GT chega a ser bastante confuso. Por exemplo, o art. 8º traz a única disposição relativa à cultura das comunidades em todo o decreto, mas com uma redação bastante confusa. Isto porque o *caput* e os nove incisos

iniciais do art. 8º têm uma abordagem mais voltada ao ambiente de trabalho dentro da empresa. No entanto, o inciso X do mesmo artigo, dispõe que cabe às empresas “efetivar os direitos sociais, econômicos e culturais das comunidades locais e dos povos tradicionais, respeitadas a sua identidade social e cultural e a sua fonte de subsistência e promover consulta prévia e diálogo constante com a comunidade”. Assim, compreende-se do teor do inciso X que a recomendação é para a comunidade externa ou atingida pela empresa, porém tanto no *caput* quando os outros nove incisos anteriores do art. 8º, a diretriz é relativa ao ambiente interno da empresa. Não há uma abordagem sistêmica de política de empresas e direitos humanos em relação aos aspectos simbólicos da comunidade externa. Além disso, o inciso X do art. 8º ao afirmar que cabe às empresas “efetivar os direitos sociais, econômicos e culturais das comunidades locais e dos povos tradicionais, respeitadas a sua identidade social e cultural e a sua fonte de subsistência e promover consulta prévia e diálogo constante com a comunidade”, portanto, abarca o tema da consulta, mas não faz menção a consentimento, conforme desenvolvido pela declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas. O art. 6º, inciso VII prevê que cabe à empresa: “promover a consulta livre, prévia e informada das comunidades impactadas pela atividade empresarial”. O art. 9º, VII, como já mencionado anteriormente, prevê que a empresa deve “garantir, sempre que possível a participação das partes interessadas, sobretudo dos indivíduos e das comunidades potencialmente atingidas pelas atividades, no processo de diligência, desde a avaliação de impactos até a prestação de contas das medidas que são adotadas, incluído o processo decisório sobre quais são essas medidas e como elas serão executadas”, portanto, há uma orientação para que as empresas envolvam comunidades atingidas nos processos decisórios sobre as medidas que tratem dos riscos de impacto e violação a direitos humanos no contexto de suas operações. Conforme contido na Convenção 169 da Organização Internacional do trabalho (OIT)²⁴ e na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, ambos os documentos subscritos pelo Brasil, e conforme vem sendo adota-

do como melhor prática por empresas, instituições de financiamento e certificações²⁵, o termo adotado deveria ter sido “Consentimento, Livre, Prévio e Informado”. A diferença entre consulta e consentimento está exatamente na possibilidade das comunidades e povos atingidos em dizer não ao empreendimento em si. Mas o termo utilizado pelo Decreto é consulta e processo decisório, portanto, não se sabe se incluirá ou não o consentimento das comunidades atingidas e, ademais, fica adstrito à discricionariedade da empresa querer ou não envolver os atingidos já que o artigo afirma “sempre que possível”, quando poderia ter exigido a participação como condição *sine qua non* para os processos de tomada de decisão, como uma aplicação prática de autodeterminação. Não há, assim, qualquer disposição que efetivamente conduza a uma evolução para a ideia de consentimento prévio ou veto. Pelas diretrizes, a comunidade é tão só ouvida pela empresa. E não há previsão direta de ações ou diretrizes que reconheçam os protocolos de consulta/consentimento dos próprios povos. Vale ressaltar, por fim, que neste trecho o Decreto ainda estaria em conflito com todo o ordenamento do licenciamento ambiental brasileiro, com tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário (Convenção 169 da OIT) especialmente no que se trata de Povos Indígenas, Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve garantir a proteção de defensores e defensoras de direitos humanos.

Análise do Decreto: A única disposição explícita relativa ao tema de defensores de direitos humanos está inserida no art. 13, IV e se restringe à previsão do poder público capacitar os operadores de direitos e os funcionários responsáveis por atuação nesta temática. Não há qualquer previsão direta de ação ou diretriz que seja atinente às empresas da natureza proposta pelo GT Corporações no seminário de agosto de 2018. O decreto publicado em novembro de 2018 faz menção a grupos vulneráveis e há uma referência no art. 3o, inciso VI que trata de elaboração de “matriz de priorização de reparações e indenizações

para grupos em situação de vulnerabilidade”, e no inciso XVIII do mesmo artigo que também menciona a “priorização de medidas para grupos em situação de vulnerabilidade e situações severas”. Embora mencione em dois artigos que devem ser priorizados, o decreto não afirma expressamente que considera defensores como vulneráveis. O decreto não faz nenhuma alusão a Política Nacional de Proteção a Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, ignorando a própria posição do Estado brasileiro no tema.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve impor a observação e cumprimento do nível mais alto de proteção aos direitos humanos tanto em território nacional como internacional. Por exemplo: Transnacionais devem ser obrigadas a seguir o nível mais alto de proteção dos direitos humanos nos diferentes territórios de atuação.

Análise do decreto: O texto do decreto inclui as empresas transnacionais em seu art. 1º. Como mencionado anteriormente, o decreto não impõe obrigações às empresas, independentes de seu tamanho, são apenas diretrizes voluntárias. Contudo, em seus artigos 4º e 5º faz menção ao fato que lhes cabe respeitar direitos humanos conforme a normativa nacional e internacional. No art. 4º inciso I menciona que cabe a empresa respeitar os “direitos humanos protegidos nos tratados internacionais dos quais o seu Estado de incorporação ou de controle sejam signatários” e no inciso II trata dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição. Assim, ainda que o Estado da empresa originariamente não seja signatário de tratados de direitos humanos, a Constituição Brasileira ainda lhe diz respeito e é taxativa quanto aos tratados de direitos humanos ratificados pelo país. Por fim, o texto do decreto (art. 5º, II) se restringe a, de maneira genérica e independentemente do porte, nacionalidade ou transnacionalidade, atribuir às empresas a diretriz de “divulgar internamente os instrumentos internacionais de responsabilidade social e de direitos humanos, tais como: (...) b) as Diretrizes para Multinationais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico”.

PROPOSTAS DE PRINCÍPIOS DO GT CORPORações QUE NÃO ENCONTRAM RESPALDO NO DECRETO:

- A política deve garantir o direito à memória. A reparação deve manter a memória da violação.
- A política deve prever a incorporação compulsória dos custos de direitos humanos pelas empresas. Por exemplo: toda isenção fiscal deveria incorporar contrapartidas de direitos humanos.

II. PREVENÇÃO

A prevenção é um pilar básico da responsabilidade das empresas em respeitar os direitos humanos. As empresas devem evitar que suas próprias atividades e aquelas com as quais estão relacionadas, seja por sua cadeia de fornecimento ou por relações políticas e comerciais, acarretem impactos negativos aos direitos humanos. Os princípios orientadores da ONU falam claramente na cumplicidade existente entre uma empresa e as atividades de seus parceiros comerciais e apontam para a necessidade de entender e demonstrar quais são os possíveis impactos, evitar e mitigar estes impactos e desenvolver análises de risco que considerem o risco aos detentores de direitos em terem estes direitos violados, e não o risco político e comercial da empresa em si. Estes são elementos essenciais que uma política pública deveria abordar quando fala em prevenção.

Proposta da sociedade civil: A política deve instituir o fortalecimento e reforma das certificações, deve haver participação da comunidade e sindical no processo de certificação, bem como observância do histórico das empresas em relação a violação de direitos trabalhistas e urbanos para obter a certificação; e deve haver também transparência dos processos de certificação.

Análise do decreto: O decreto parece estabelecer uma certificação advinda do Ministério de Direitos Humanos. Não fica claro como isso seria feito, como

está certificação operaria em relação a outras existentes no mercado e se haveria participação a sociedade civil. O inciso VII do art. 6º a “consulta livre, prévia e informada das comunidades impactadas pela atividade empresarial” e artigo 8º, inciso X; artigo 9º, inciso VII; e artigo 12º, inciso XII também colocam disposições em sentido semelhante. No entanto, o processo de certificação previsto no decreto é algo voluntário e a concessão do título (ou selo) é ato privativo do Ministro de Estado dos Direitos Humanos (art. 1º, parágrafo 3º). Não é prevista a participação social, nem neste novo selo nem em outros já existentes e de origem privada. Não há qualquer previsão da observância do histórico das empresas na violação de direitos trabalhistas e urbanos para obter certificação. Sobre transparência dos processos de certificação, o decreto utiliza o termo “transparência” apenas cinco vezes ao longo do texto e mais vinculado às práticas a serem adotadas pelas empresas e às ações do Estado que tratam do acompanhamento e aprimoramento das diretrizes. Não há uma disposição específica sobre a transparência no processo de certificação.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve tratar dos efeitos sinérgicos e necessidade de diagnóstico. A política deve observar a questão da amplitude do impacto, considerando a cadeia afetada, portanto os efeitos sinérgicos (em cadeia) entre diferentes empreendimentos acumulados em um mesmo território. Deve exigir um mapa da cadeia de impacto considerando as comunidades envolvidas.

Análise do decreto: No art. 3º, VI, reconhece, em alguma medida, que é necessário considerar tanto os impactos gerados diretamente pela empresa quanto por sua cadeia, contudo, a diretriz é para quando o Estado desenvolver políticas públicas ou fizer alterações no ordenamento jurídico. Mas não trata expressamente de efeitos sinérgicos ou cumulativos dos impactos de vários empreendimentos simultâneos. É importante ressaltar que este tipo de dispositivo está previsto, por exemplo, na estrutura de políticas sociais e ambientais do Banco Mundial. Não só o Brasil faz parte do Banco Mundial, como o governo bra-

sileiro, assim como a sociedade civil do país, enviou comentários no processo de revisão de tais políticas. Não obstante, o governo brasileiro ser receptor de financiamento do Banco Mundial, tendo que aplicar este tipo de diretriz. Este tipo de prática que reconhece o impacto acumulado em um território receptor de grandes obras e projetos é algo dentro das melhores práticas já utilizadas, e a ausência de um dispositivo mais robusto sobre isso no Decreto, quando os megaprojetos como Belo Monte, obras do PAC, da Copa e das Olimpíadas estiveram no centro do debate das violações de direitos cometidas por empresas dos últimos anos, é decepcionante.

Proposta da sociedade civil: A política deve propor a reformulação dos processos de licenciamento socioambiental com base em melhorias na participação da comunidade, independência dos licenciadores, controle social, direitos humanos, entre outros aspectos.

Análise do decreto: O decreto não prevê reformulação de processos de licenciamento ambiental. A única menção à temática “licenciamento ambiental” restringe-se ao poder público capacitar operadores do direito e funcionários sobre a temática de empresas e direitos humanos e, entre outros temas, o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental está no centro dos processos de tensão entre empresas, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, comunidades rurais e defensores do meio ambiente. Hoje é o principal processo pelo qual povos potencialmente atingidos são consultados e pelo qual se pode tentar influir na implementação de grandes projetos como represas, estradas, minas, barragens etc. E ausência de mais disposições sobre o licenciamento demonstra como o Decreto ignorou o contexto recente brasileiro e a falta de conexão com o nosso atual ordenamento jurídico e administrativo pertinente ao tema de empresas e direitos humanos.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve definir áreas e territórios prioritários para ações preventivas a partir do perfil dos atingidos/as. Também precisa identificar o perfil dos atingidos (como por exemplo, perfil do trabalhador, região de origem, situação socioeconômica). A partir dessa identificação, é possível definir áreas prioritárias de atuação, e prover orientações de como governos e empresas podem agir. A pesquisa contribui para definir áreas-chave de atuação preventiva.

Análise do Decreto: O decreto não dispõe sobre o estabelecimento do perfil geral dos atingidos, tampouco prevê mecanismos de construções prévias deste perfil para orientar empresas e governos sobre como podem agir ou atuar preventivamente. Quando trata da temática atingidos e atuação preventiva, entre as diretrizes a serem observadas por empresas, o texto se restringe a dispor sobre ações preventivas “para evitar riscos, impactos e violações a direitos de crianças e adolescentes, especialmente as de enfrentamento, erradicação do trabalho infantil e exploração sexual de crianças e adolescentes” (art. 7º, V). Por outro lado, o texto trata genericamente de vulneráveis, como abordado anteriormente. Em alguns momentos, parece adotar o termo como similar a atingidos e vítima, mas não é expresso. Assim, como já afirmado anteriormente, o texto faz menção a grupos vulneráveis e há uma referência nos art.3º, VI que trata de elaboração de “matriz de priorização de reparações e indenizações para grupos em situação de vulnerabilidade”, e no inciso XVIII, que também menciona a “priorização de medidas para grupos em situação de vulnerabilidade e situações severas de que devem ser priorizados como se disse anteriormente”. Mas não afirma que vulneráveis são defensores. O art. 13, inciso IV trata de grupos vulneráveis, ao afirmar “demais grupos vulneráveis”, subentende-se que os já citados defensores de direitos humanos, povos indígenas, minorias étnicas sejam considerados também vulneráveis, mas não afirma quem seriam os outros vulneráveis.

Proposta da sociedade civil: A política deve exigir a utilização de novas tecnologias para monitorar e identificar problemas nas cadeias produtivas, mas também incentivar o uso de ferramentas já disponíveis, como o Cadastro Rural.

Análise do decreto: O art. 6º prevê o monitoramento das cadeias produtivas das empresas, no sentido de prevenir violações. O próprio caput já adverte “É responsabilidade das empresas não violar os direitos de sua força de trabalho, de seus clientes e das comunidades, mediante o controle de riscos e o dever de enfrentar os impactos adversos em direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento”. Os incisos I, II, III, IV do art. 6º tratam especificamente de prevenção. Já os incisos IV, VI e VIII abordam especificamente dos riscos. Outros artigos que versam sobre as cadeias produtivas são: o art. 7º, especialmente nos incisos IV, V, VI; o art. 9º; o art. 10, especificamente nos incisos V, VI e também o art. 11. O art. 7º § 2º afirma inclusive que “as medidas de prevenção e precaução a violações aos direitos humanos serão adotadas em toda a cadeia de produção dos grupos empresariais”. Em nenhum dispositivo sobre monitoramento das cadeias produtivas menciona-se o Cadastro Rural como ferramenta.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve exigir diagnósticos prévios, acesso à informação, mapeamento de índices das localidades e comunidades, antes do empreendimento ser implementado.

Análise do decreto: A palavra diagnóstico sequer consta no decreto, tampouco está previsto o mapeamento de índices das localidades e comunidades, antes ou após a instalação do empreendimento. O texto fala, de forma imprecisa, sobre prevenção de violações, em seu art. 9º, inciso V, que cabe a empresa “informar publicamente as medidas que adotaram no último ciclo para evitar riscos, mitigar impactos negativos aos direitos humanos e prevenir violações, com base em compromisso assumido pela empresa, consideradas as características do negócio e dos territórios impactados por suas operações”. Ou seja, aborda vagamente a ideia de que é preciso consi-

derar as características dos territórios impactados. Também trata, de forma vaga, que à empresa cabe adotar políticas de sustentabilidade ambiental que respeite “as singularidades de cada território e o aproveitamento sustentável das potencialidades e recursos locais e regionais” (art. 12, inciso XI). E o art. 13 afirma que o Estado fará levantamento técnico para “X - aprimorar os mecanismos de fiscalização, por meio da aplicação de critérios de priorização como vulnerabilidade territorial, que abordem aspectos institucionais e geográficos, e denúncias, que considerem a quantidade de denúncias recebidas”, ou seja, menciona a vulnerabilidade territorial.

Proposta da sociedade civil: A política deve exigir a criação de mecanismos de transparência das cadeias produtivas. Norma que obrigue a empresa a se manifestar. Exemplo: Na Califórnia nos Estados Unidos, empresas são obrigadas a expor o que estão fazendo em termos de impacto de sua cadeia. Reino Unido: exige que empresas grandes publiquem posicionamentos sobre trabalho escravo. França: olhar nacional sobre a cadeia produtiva com origem em outros países. Monitoramento e prevenção: acesso à informação sobre as cadeias, elos de responsabilidade mais visíveis.

Análise do decreto: O Decreto não prevê mecanismo específico com o nível de detalhamento dos exemplos dispostos na proposta e tampouco se trata de obrigação, já que o decreto não impõe obrigações às empresas. Mas atribui às empresas a responsabilidade de “adotar medidas de garantia de transparência ativa, com divulgação de informações relevantes, de documentos acessíveis às partes interessadas, quanto aos mecanismos de proteção de direitos humanos e de prevenção e de reparação de violações de direitos humanos na cadeia produtiva”, conforme disposição do art. 11. O art. 9º, inciso III e IV também dispõe genericamente sobre cadeias produtivas e transparências, mas sem o detalhamento específico. Assim, como afirmado anteriormente, o art. 6º prevê o monitoramento das cadeias das empresas, no sentido de prevenir violações. O próprio caput já adverte “É responsabilidade das empresas não violar

os direitos de sua força de trabalho, de seus clientes e das comunidades, mediante o controle de riscos e o dever de enfrentar os impactos adversos em direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento". Os incisos I, II, III, IV do art. 6º tratam especificamente de prevenção. Já os incisos V, VI e VIII abordam especificamente dos riscos. Outros artigos que versam sobre as cadeias produtivas são: o art. 7º, especialmente nos incisos IV, V, VI; o art. 9º; o art. 10, especificamente nos incisos V, VI e também o art. 11. O Decreto trata também do tema da devida diligência que está relacionada à proposta de ampliar a transparência.

Proposta da sociedade civil: A política deve garantir a formação e educação em direitos humanos às populações vulnerabilizadas e atores sociais que atuam na área.

Análise do decreto: O decreto não estabelece formação e educação em Direitos Humanos. A menção mais próxima disso se dá no capítulo: "DO ACESSO A MECANISMOS DE REPARAÇÃO E REMEDIAÇÃO", que, no inciso V art. 13, dispõe: "capacitar recursos humanos e prover assistência e informações, em linguagem clara, para as pessoas que queiram exigir seus direitos a partir do acesso e do uso de mecanismos de denúncia e reparação judiciais e extrajudiciais". No entanto, o capítulo em que se insere, assim como sua redação, denota que tal dispositivo não é tão expresso e amplo como a proposta do GT. O texto faz referência à importância de que as empresas e o Estado forneçam informação pública sobre as operações empresariais conforme art. 10, V, VII, art. 11, art. 12, III, art. 14, art. 6, VII, XV.

Proposta da sociedade civil: A política deve garantir o direito efetivo à consulta e consentimento prévio, livre e informado e criação de espaços reais de participação, bem como garantir o avanço dos protocolos de consulta, de modo que o direito a veto aos empreendimentos (consentimento prévio) seja garantido, assim como a continuidade de participação das comunidades pós consulta.

Análise do decreto: As disposições neste sentido que existem no documento, estão em especial nos artigos 6º, VII; 8º, X; 9º, VII; e 12, XII, conforme comentários anteriores.

Proposta da sociedade civil: A política deve exigir que as especificidades territoriais sejam consideradas.

Análise do decreto: O artigo 12 atribui às empresas a competência de adotar iniciativas para a sustentabilidade ambiental e em seu inciso IX estabelece que "respeitar as singularidades de cada território e o aproveitamento sustentável das potencialidades e recursos locais e regionais". Ademais, como afirmado anteriormente, o texto fala, de forma imprecisa, sobre prevenção de violações, em seu art. 9º, inciso V e que caberia a empresa "informar publicamente as medidas que adotaram no último ciclo para evitar riscos, mitigar impactos negativos aos direitos humanos e prevenir violações, com base em compromisso assumido pela empresa, consideradas as características do negócio e dos territórios impactados por suas operações". Ou seja, aborda a ideia de que é preciso considerar as características dos territórios impactados. Também trata que à empresa cabe adotar políticas de sustentabilidade ambiental que respeite "as singularidades de cada território e o aproveitamento sustentável das potencialidades e recursos locais e regionais" (inciso XI). E o art. 13 afirma que o Estado fará levantamento técnico para "X - aprimorar os mecanismos de fiscalização, por meio da aplicação de critérios de priorização como vulnerabilidade territorial, que abordem aspectos institucionais e geográficos, e denúncias, que considerem a quantidade de denúncias recebidas", ou seja, menciona a vulnerabilidade territorial.

PROPOSTAS DE PREVENÇÃO DO GT CORPORAÇÕES QUE NÃO ENCONTRAM RESPALDO NO DECRETO:

- A política pública deve exigir a presença de diretores e chefes das empresas nos territórios afetados e que devem visitar e escutar as demandas das comunidades.
- A política pública deve exigir a existência e manutenção de cadastros públicos de obras em processo de licenciamento/ autorização.
- A política pública deve fomentar e incentivar que setores que mais geram impactos aos direitos humanos produzam de formas alternativas. Um exemplo seria o setor de energia que poderia produzir energia limpa.
- A política pública deve prever que os acionistas também sejam responsabilizados e penalizados por suas ações, portanto, havendo um comprometimento no seu lucro de acionistas, como forma de prevenção.
- É necessário prever a revisão das regras de concessão de lavra para mineração como forma de diminuir o impacto (só autorizar uma lavra quando outra estiver esgotada; proibir participação de empresas lavradoras em fundos públicos de investimento).

III. RESPONSABILIZAÇÃO

A responsabilização é talvez o pilar do respeito aos direitos humanos por empresas que apresente o maior desafio em sua implementação: há uma enorme assimetria econômica e política entre atingidos e empresas; existe uma ausência jurídica e administrativa para sua implementação; e muitas vezes os interesses dos governos e de empresas se confundem e fazem com que as responsabilidades de Estado fiquem em segundo plano. A responsabilização está intimamente ligada ao processo de reparação, pois apenas após o efetivo reconhecimento da responsa-

bilidade é que se pode chegar a uma reparação real e adequada. Infelizmente, o decreto avançou muito pouco neste tema e a maioria das recomendações da sociedade civil não encontrou respaldo nem parcialmente no texto.

Proposta da sociedade civil: A política deve adotar uma compreensão ampla de responsabilização, que considere todas as etapas de operação de um projeto empresarial, quais sejam: planejamento financeiro, implementação, operação.

Análise do decreto: Em alguma medida, o art. 6º oferece algumas previsões de responsabilização. O art. 6º prevê o monitoramento das cadeias das empresas, no sentido de prevenir violações. O próprio caput já adverte: “É responsabilidade das empresas não violar os direitos de sua força de trabalho, de seus clientes e das comunidades, mediante o controle de riscos e o dever de enfrentar os impactos adversos em direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento”. No art. 6º, os incisos I, II, III, IV tratam especificamente de prevenção, já os incisos IV, VI e VIII abordam especificamente os riscos. O art. 7º também trata da cadeia, especialmente nos incisos IV, V, VI. O § 2º do art. 7º afirma que “as medidas de prevenção e precaução a violações aos direitos humanos serão adotadas em toda a cadeia de produção dos grupos empresariais”.

Proposta da sociedade civil: A política deve adotar o conceito de que todos os elos da cadeia produtiva devem ser responsabilizados, considerando que se há relação de dependência/ subordinação, deve haver responsabilização para o topo da cadeia, bem como deve exigir transparência e identificação de empresas nos grupos/ consórcios para que seja possível determinar as pessoas jurídicas responsáveis por violações.

Análise do decreto: Não há previsão direta de ações ou diretrizes desta natureza de todos os elos da cadeia produtiva. No entanto, tal responsabilização atinge o topo da cadeia na medida em que se estabelece no art. 6º que “é responsabilidade das empresas não

violiar os direitos de sua força de trabalho, de seus clientes e das comunidades(...)" e que tal se estende às "atividades de suas subsidiárias e de entidades sob seu controle ou vinculação direta ou indireta" (incisos I e III do referido artigo). Depreende-se por tais dispositivos que há uma corresponsabilidade.

Proposta da sociedade civil: A política deve adotar perspectiva coletiva na responsabilização e reparação.

Análise do decreto: O art. 3º trata da responsabilidade do Estado em relação à proteção dos direitos humanos em atividades empresariais. Alguns incisos deste artigo tratam de grupos. Pode-se entender que parece haver o intuito de reconhecer que grupos devem ser reparados como coletivos, isto é, relacionado a direitos coletivos, por exemplo, de povos indígenas ou quilombolas. O inciso VI do art. 3º determina que as políticas públicas do Estado devem: "b) estimular a criação de medidas adicionais de proteção e a elaboração de matriz de priorização de reparações e indenizações para grupos em situação de vulnerabilidade", já o inciso XIII do art. 3º trata da "promoção e apoio às medidas de inclusão e de não discriminação, com criação de programas de incentivos para contratação de grupos vulneráveis", o inciso XVII do referido artigo aborda a "garantia de posição de negociação equilibrada com a empresa para os grupos em situação de vulnerabilidade, com garantia de suporte técnico e, sempre que possível, apoio da Defensoria Pública do Distrito Federal, dos Estados e da União" e o inciso XVIII do mesmo artigo fala em "priorização de medidas para grupos em situação de vulnerabilidade e situações severas". O art. 12 trata das competências das empresas em adotar iniciativas para a sustentabilidade ambiental. O inciso III do art. 12 indica que compete às empresas prover informações aos grupos diretamente impactados de forma transparente, sobre as ações empresariais realizadas, especialmente quanto: a) ao sistema de auditoria interna, b) ao sistema de gestão de risco; e, c) ao cumprimento das normas de proteção de direitos humanos, das normas de prevenção e reparação de possíveis violações de direitos humanos" (conforme dita o inciso I do art. 11).

PROPOSTAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DO GT CORPORAÇÕES QUE NÃO ENCONTRAM RESPALDO NO DECRETO:

- Instituições financeiras devem ser co-responsabilizadas, como previa o PL 241/2015²⁶, que instituiu cláusula de direitos humanos nos contratos do BNDES, mas o PL foi arquivado.
- A política deve exigir que bancos observem políticas socioambientais (ter como referência a resolução 4327/2014 do Banco Central do Brasil²⁷).
- A política deve reconhecer que as empresas públicas também devem ser responsabilizadas por violações de direitos humanos (individuais e coletivos), conforme dispõe o Estatuto das Estatais, lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016²⁸.
- A política deve adotar um conceito ampliado de responsabilidade solidária, que se aplique também a direitos humanos e, portanto, possibilite que atingidos possam cobrar a responsabilização por violação de direitos humanos de qualquer uma das partes da cadeia produtiva.
- É preciso incorporar uma perspectiva de direitos coletivos na responsabilização e reparação.
- É preciso revisar as regras e procedimentos denexo de causalidade-doenças para tingidos que foram contaminados.
- Garantir autonomia relativa dos órgãos obrigados por responsabilizações específicas do resto dos órgãos de Estado e suas respectivas competências.
- Vetar o crédito rural para empresas que tenham sido flagradas com trabalho análogo ao escravo.
- Estabelecer cláusulas sociais em contratos públicos, com instrução normativa para criação de sanções, como retenção de pagamento a construtoras que cometerem violações de direitos.

- Estabelecer a dupla imputação de responsabilidade, considerando a responsabilização de pessoa física e jurídica.
- É necessário coibir e penalização da prática de “porta giratória”, por exemplo, a legislação espanhola estabelece quarentena (10 anos), para ofertas de empregos a executivos e agentes públicos e há um comitê de transparência para seu monitoramento. Implementação de multas e penalidades para reinserção do agente no setor público novamente.

IV. REPARAÇÃO

A reparação adequada para violações de direitos humanos faz parte do acesso à justiça e da garantia da cidadania de qualquer regime democrático. Porém, quando se trata de empresas violando direitos, direta ou indiretamente, existem ainda muitos desafios como: a falta de devido processo, a interferência política, um judiciário moroso, o desconhecimento dos direitos pelas populações atingidas, a influência política das empresas e a dificuldade de acesso à informação. Além disso, muitas empresas, estimuladas pelos Princípios da ONU, começaram a criar políticas ou processos para receber denúncias e estabelecer respostas que muitas vezes incluem alguma forma de reparação, contudo, ao menos para o setor da mineração, tais políticas não parecem estar sendo eficazes em evitar violações. O problema é que a reparação justa e adequada é algo complexo e que necessita de diálogo entre as partes e especialistas para ser estabelecida, não há receita pronta e aspectos materiais e imateriais devem ser considerados. Além disso, qualquer decisão no âmbito de uma empresa deve estar respaldada pelo devido processo legal. E é preciso também atentar a críticas de grupos da sociedade civil e movimentos sociais que alegam que a reparação deve ser exclusivamente responsabilidade do Estado. Por essas razões, era de se esperar que um decreto propondo diretrizes nacionais no tema explorasse amplamente a questão da reparação, porém este não foi o caso infelizmente, há pouca

consonância entre as propostas da sociedade civil e o texto do decreto.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve garantir que as comunidades tenham assessorias técnicas como ferramentas importantes para apoiar as comunidades nos processos de reparação integral.

Análise do Decreto: O artigo 13, em seu caput afirma “O Estado manterá mecanismos de denúncia e reparação judiciais e não judiciais existentes e seus obstáculos e lacunas legais, práticos e outros que possam dificultar o acesso aos mecanismos de reparação, de modo a produzir levantamento técnico sobre mecanismos estatais de reparação das violações de direitos humanos relacionadas com empresas” e no inciso VIII do referido artigo dispõe que deve “promover o desenvolvimento de mecanismos de mediação e de resolução de conflitos entre a administração pública, as comunidades, os cidadãos e as empresas e garantir a transparência, a informação e o apoio técnico necessários, a fim de reduzir a assimetria que possa existir entre a empresa e a vítima de violação ou o cidadão impactado”. No art. 3º, inciso XVII define que deve haver a “garantia de posição de negociação equilibrada com a empresa para os grupos em situação de vulnerabilidade, com garantia de suporte técnico e, sempre que possível, apoio da Defensoria Pública do Distrito Federal, dos Estados e da União”. No entanto, em nenhum dos artigos explica quem ofereceria esse suporte técnico que pudesse de fato, garantir, uma negociação equilibrada, vide exemplo das críticas de parcialidade recebidas pela Fundação Renova em processos extrajudiciais de reparação²⁹.

Proposta da sociedade civil: A política deve garantir o acesso à informação e formação sobre direitos humanos, fundamentais para uma reparação integral que respeite o direito à memória.

Análise do Decreto: Do ponto de vista da informação, o decreto estabelece obrigações e diretrizes tanto ao Estado quanto às empresas. Já em relação à formação não dispõe sobre o tema. O Capítulo IV trata do

“Acesso a mecanismos de reparação e remediação” e em seu art. 13 dispõe sobre o papel do Estado. Entre as obrigações, determina, no inciso VIII do artigo 13, que cabe ao Estado “promover o desenvolvimento de mecanismos de mediação e de resolução de conflitos entre a administração pública, as comunidades, os cidadãos e as empresas e garantir a transparência, a informação e o apoio técnico necessários, a fim de reduzir a assimetria que possa existir entre a empresa e a vítima de violação ou o cidadão”, como mencionado anteriormente. No que concerne às empresas, dispõe no “caput” do art. 11: “É responsabilidade das empresas adotar medidas de garantia de transparência ativa, com divulgação de informações relevantes, de documentos acessíveis às partes interessadas, quanto aos mecanismos de proteção de direitos humanos e de prevenção e de reparação de violações de direitos humanos na cadeia produtiva”. A informação também é colocada com uma das obrigações atribuídas às empresas quando impõe do inciso VII do art. 6º que deve “promover a consulta livre, prévia e informada das comunidades impactadas pela atividade empresarial”.

Proposta da sociedade civil: A política deve garantir a gratuidade do processo de acesso à justiça.

Análise do Decreto: Não há previsão direta de ações ou diretrizes desta natureza no decreto. O que mais se aproxima da proposta do GT está inserido no inciso XVII do art. 3º, ao estabelecer que compete ao Estado a: “garantia de posição de negociação equilibrada com a empresa para os grupos em situação de vulnerabilidade, com garantia de suporte técnico e, sempre que possível, apoio da Defensoria Pública do Distrito Federal, dos Estados e da União”.

Proposta da sociedade civil: A política deve garantir a não repetição, como medida vinculante e que deve estar em qualquer processo de reparação.

Análise do Decreto: O decreto prevê no art. 13, inciso VII que o Estado deve “incentivar a adoção por parte das empresas e a utilização por parte das vítimas, de medidas de reparação como: (...) d) garantias de

não repetição”. Portanto, há uma preocupação com o tema, mas não é vinculante, apenas um incentivo do Estado às empresas.

Proposta da sociedade civil: A política pública deve romper assimetrias de poder, e garantir o não reconhecimento das empresas como ator político nos processos de negociação (por exemplo, o caso do Rio Doce).

Análise do Decreto: Não há previsão direta de ações ou diretrizes desta natureza de forma a romper totalmente com assimetria e desconsiderar a empresa com ator político, no entanto, há um reconhecimento, ainda que menos amplo do que o proposto pelo GT, sobre a assimetria e tratamento diferenciado. Dispõe o inciso VIII do art. 13 que cabe ao Estado “promover o desenvolvimento de mecanismos de mediação e de resolução de conflitos entre a administração pública, as comunidades, os cidadãos e as empresas e garantir a transparência, a informação e o apoio técnico necessários, a fim de reduzir a assimetria que possa existir entre a empresa e a vítima de violação ou o cidadão impactado”.

PROPOSTAS DE REPARAÇÃO DO GT CORPORAÇÕES QUE NÃO ENCONTRAM RESPALDO NO DECRETO:

- As ferramentas de reparação devem ser construídas e praticadas de forma coletiva e territorializada, sem a intervenção da empresa, com garantia de participação concreta da sociedade civil e atingidos e atingidas. Só a participação concreta da comunidade pode garantir que a reparação contemple todas as dimensões do impacto – material, patrimonial, moral, simbólica. Desta forma o processo de reparação também atuará como forma de fortalecer a organização da comunidade.
- As comunidades devem decidir que tipo de reparação querem, e só então devem ser decididos os recursos a serem usados. Os dispositivos devem estar a favor das decisões das comuni-

dades, e não o contrário. Comunidades devem poder definir seus procedimentos de reparação.

- A política pública deve prever assessoria técnica para apoiar as comunidades durante o processo de reparação.
- A reparação deve ser integral e com consideração para o direito à memória.
- O processo de reparação deve definir o que é responsabilidade do Estado e o que é da empresa e seu elo na cadeia de valor.
- A política pública deve prever a inversão do ônus da prova, de tal sorte que caberá às empresas provarem quem causou o dano – já que têm acesso a técnicas de análises, procedimentos jurídicos, laboratório de universidades e amplos recursos financeiros.
- Devem ser consideradas a transversalidade e interseccionalidade das questões de classe, gênero e raça em todo e qualquer processo de reparação, em combate ao racismo ambiental.
- Os processos de reparação devem contar com mecanismos de transparência e controle social.
- A política pública deve prever que a não disponibilidade de financiamento público para empresas que não finalizaram os processos de reparação em curso.
- O processo de reparação deve reconhecer a centralidade do sofrimento da vítima individual e coletiva.
- Os processos de reparação devem considerar a desigualdade de gênero presente em nossa sociedade e devem colocar as mulheres como beneficiárias da reparação (por exemplo, escritura de nova moradia em nome delas e não apenas no nome dos homens, como comumente é realizado), e em particular as mulheres rurais.

- Os reassentamentos fazem parte de muitos processos de reparação e merecem consideração específica por uma política pública. Os reassentados de menor renda devem ser contemplados primeiro. O programa “Minha casa, Minha vida” não foi pensado para reassentamentos, mas nos casos em que essa for a solução, deve haver uma política específica voltada para os atingidos/as.

V. EXTRATERRITORIALIDADE

Em relação ao tema de extraterritorialidade, não há nenhuma menção no decreto. É uma terrível ausência. Empresas brasileiras dos setores de mineração, petróleo e gás, agronegócio e construção se fazem presentes na América Latina e África em especial, conduzindo grandes projetos com uso intenso de recursos naturais e impactos significativos e comunidades e povos indígenas. E muitas vezes, com financiamento público brasileiro. Há uma grande lacuna no ordenamento jurídico e administrativo brasileiro sobre como responsabilizar empresas de origem nacional por sua atuação e violação de direitos em outras jurisdições, além de seus compromissos contra a corrupção em seus projetos, de acordo com as Diretrizes da OCDE, das quais o Brasil faz parte. O decreto perdeu a oportunidade de começar a diminuir esta lacuna.

PROPOSTAS DE EXTRATERRITORIALIDADE DO GT CORPORAÇÕES QUE NÃO ENCONTRAM RESPALDO NO DECRETO:

- A jurisdição é um aspecto central: os atingidos devem ter o direito de buscar acesso à justiça no Brasil. Os critérios expostos na política pública brasileira sobre direitos humanos e empresas devem ser aplicados às empresas brasileiras mesmo quando elas forem minoritárias nos consórcios que atuam em outros países.

- Reconhecer de forma ampla os direitos de povos e comunidades tradicionais, e aplicar no mínimo os mesmos critérios que estes têm no Brasil: esse reconhecimento deve levar em conta para operações em outros países os impactos materiais e imateriais de acordo com as definições brasileiras garantidas no Brasil.
- Acesso à informação: contratos de atuação em outros países devem ser públicos, assim como os estudos de impacto ambiental, social, econômico.
- Controle social dos royalties e benefícios repassados à comunidade: publicizar a economia dos empreendimentos (volume da produção, taxa de produção e isenções, quanto pagam de impostos, quanto obtêm de lucro etc.).
- Licenciamentos e estudos: devem ser realizados segundo os padrões mais altos de proteção dos direitos dos países envolvidos (e no mínimo, os próprios brasileiros); empresas que realizam os estudos e outorgam licenças devem ser independentes de consórcios e envolvidos no empreendimento.
- Exigência de consentimento livre, prévio e informado, com direito a veto, além de reconhecimento de protocolos de consulta elaborados pelos próprios povos: Brasil deve exigir e garantir que esse processo se realize localmente. Brasil é signatário da Convenção 169 e subscreveu a Declaração da ONU sobre o Direito dos Povos Indígenas, e isso deve se fazer valer em outros territórios onde atuem empresas brasileiras.
- Responsabilidade solidária: a matriz ou os acionistas também devem responder pelas ações das subsidiárias, deve-se reconhecer a cumplicidade e responsabilidade das empresas brasileiras sobre suas subsidiárias em outros países e cadeias produtivas globais.
- A Política Nacional de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos deve ser aplicada também em outros países quando estes defensores estiverem sendo ameaçados por empresas brasileiras ou sua atuação direta e/ou indireta.
- Criar canais de denúncia no Brasil: um canal para receber denúncias, inclusive de danos potenciais. Estabelecer um ponto focal no MPF para receber essas denúncias internacionais e uma ouvidoria específica para atingidos de outros países no BNDES. Deve ocorrer um processo independente de monitoramento e avaliação das situações pós-denúncia, acordo ou sentença.
- Governança do ponto focal das Diretrizes para Multinacionais da OCDE: não deve estar sujeito a um conselho interministerial, mas sim a um grupo que inclua a participação da sociedade civil. O ponto focal deve ser rotativo entre ministérios.
- As indenizações pagas no Brasil com relação a atuação de empresas em outros países devem ser repassadas para as populações afetadas.
- Sanções econômicas devem ser estabelecidas para empresas que violarem direitos e causarem danos fora do país.
- Uma assessoria técnica deve ser oferecida para os atingidos de outros países para que compreendam o sistema brasileiro.
- Proibição do estabelecimento de contratos entre empresas brasileiras e a polícia local, exército e outras forças de segurança pública em outros países para que estes atuem na segurança privada dos empreendimentos brasileiros.

O QUE ESTÃO DIZENDO SOBRE O DECRETO?

HOMA

É um documento, dentro do arcabouço da responsabilidade social corporativa, sob o controle da empresa, e que pode servir a favor dela, reforçando uma imagem positiva e não sendo capaz, em contrapartida, de evidenciar as violações reais que ela está prometendo.³⁰

Para Roland, o decreto segue, porém, “gargalos deixados pelos próprios Princípios Orientadores Sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU”, que coloca nas mãos da empresa o controle e fiscalização sobre sua atividade, em uma lógica que não prioriza as discussões com a sociedade civil e o controle das violações aos direitos.

“É preciso criar mecanismos, ouvir a sociedade civil e estabelecer, além de um tratado internacional, uma regulamentação interna, mas sobre outras bases”. As atuais, ela critica, entendem que a atividade econômica é benéfica, necessária e, então, priorizam a atuação da empresa, seguindo princípios corporativos em detrimento dos humanos.³¹

CONECTAS DIREITOS HUMANOS

Ainda que traga alguns avanços, a norma tem fragilidades graves que colocam em xeque sua capacidade de contribuir para regular a atividade empresarial à luz dos direitos humanos.

“O decreto estabelece que as responsabilidades das empresas previstas nas Diretrizes são de implementação voluntária, mitigando as obrigações de respeito a direitos humanos pelas empresas previstas em normas internacionais e nacionais”, explica Jefferson Nascimento assessor do programa de Desenvolvimento e Direitos Socioambientais da Conectas. “O marco voluntário do decreto também é visível no dispositivo que trata da criação de um selo “Empresa e Direitos Humanos”, destinado às empresas que facultativamente implementarem as Diretrizes. Ou seja, o prêmio atribui uma premiação a empresas pelo simples ato de cumprirem suas obrigações em matéria de direitos humanos, não havendo inclusive menção a dispositivo de revogação do selo em caso de retrocesso na implementação das Diretrizes”, critica.

O governo Temer adotou medidas que enfraqueceram mecanismos de proteção de direitos socioambientais contra abusos decorrentes da atividade empresarial. É o caso, por exemplo, da Portaria N° 1129/2017, de 13 de outubro de 2017, que propunha a descaracterização da definição de trabalho escravo e fragilização de mecanismos de controle. A não-obrigatoriedade da adesão às Diretrizes pelas empresas vem no mesmo sentido.³²

ENTIDADES QUE REPRESENTAM TRABALHADORES DO CAMPO

Representantes de entidades que atuam no campo também criticam a flexibilidade do decreto. Eles apontam que, hoje, os direitos humanos já não são respeitados como deveriam pelas empresas do setor e, então, são necessárias medidas rígidas de fiscalização e controle para alcançar mudanças nesse cenário.

“Principalmente em relação a trabalhadores do campo, que estão à exposição a tanta barbárie, as medidas precisam ser cobradas e fiscalizadas. Por mais que seja um bom decreto, o documento acaba não tendo qualquer utilidade, principalmente em um setor comandado por multinacionais, que se preocupam apenas em gerar lucratividade”, critica José Luiz Stefanin Junior, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jaú, que atua principalmente no setor da laranja.

Jorge Ferreira dos Santos Filho, coordenador da Articulação dos Empregados Rurais do Estado (Adere-MG), que atua junto à cadeia do café, entende que, no setor, “há violação dos direitos com a prática do trabalho escravo”, com a inserção do trabalhador em situações degradantes, “que geram a miséria”, o “desrespeito às questões previdenciárias”, entre outras questões que, na opinião dele, exigem medidas de controle e fiscalização rígidas.

Já Nathan Herszkowicz, presidente do Sindicafé (Sindicato da Indústria de Café do Estado de São Paulo), defende que há um esforço do setor em respeitar o trabalhador e os direitos humanos, formalizado pelas certificações internacionais das quais os produtores nacionais fazem parte.³³

INPACTO

A diretora executiva do InPACTO, Mércia Silva, destaca que as organizações associadas ao instituto assumem os 10 compromissos do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, que já englobam algumas das diretrizes relacionadas ao trabalho escravo propostas pelo decreto.³⁴

FGV - CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS

Para Flávia Scabin, professora da Escola de Direito de São Paulo da FGV e coordenadora do Centro de Direitos Humanos e Empresas (CeDHE) da FGV, estabelecer as diretrizes como voluntárias é um “retrocesso político, jurídico, social, além de econômico”, já que o Brasil aderiu a tratados internacionais, se comprometeu a cumpri-los e, judicialmente, há decisões que contemplam o cumprimento dos direitos humanos, inclusive, em setores como o agronegócio e o têxtil, conforme mapeamento realizado pelo CeDHE.

“Já temos direitos humanos. O que precisamos é esclarecer o que as empresas devem fazer e cobrar delas cada vez mais. Não podemos dizer que esses direitos não valem, que são voluntários”, ela ressalta. Em âmbito econômico, Scabin entende que, deixando de fomentar direitos humanos, o Brasil poderá, inclusive, ficar fora do mercado global, que já cobra ações de corporações com atuação internacional. Ela cita, por exemplo, legislações que estão sendo implementadas em países europeus, como a da França, que exige das empresas auditoria em direitos humanos, algo colocado como voluntário no decreto brasileiro.³⁵

Considerações finais

O decreto trata de temas de suma importância relacionados ao campo de direitos humanos e empresas, propondo diretrizes sobre como o Estado e as empresas devem tratar as graves violações e abusos de direitos humanos recorrentes no Brasil e comumente relacionadas, direta ou indiretamente, às atividades empresariais. No entanto, apesar de apresentar alguns aspectos interessantes, o documento tem problemas de conteúdo e de forma.

Um tema de tamanha relevância e complexidade, ainda mais por envolver atores tão distintos - como vítimas, comunidades atingidas, empresas, autoridades governamentais, sociedade civil organizada dentre outros grupos, requer uma construção com ampla participação social e diversas consultas públicas. Infelizmente, este não foi o caso.

Durante o governo do ex-presidente Michel Temer, em maio de 2016³⁶, a ex-secretária de direitos humanos Flávia Piovesan, já havia feito declarações públicas da necessidade de se ter um plano nacional de direitos humanos e empresas conforme recomendações do Grupo de Trabalho da ONU para Empresas e Direitos Humanos. Constava, inclusive, no planejamento para o período de 2017-2018, da Secretaria Nacional de Cidadania, responsável principal pelo tema de direitos humanos e empresas do Ministério, a realização de avaliação base sobre empresas e direitos humanos para amparar um futuro plano de ação sobre o assunto.

A ONG Conectas assevera que, dentre as principais atividades que seriam realizadas para alcançar esse objetivo estavam: " (i) a formalização de uma parceria para a elaboração de metodologia e sistematização da avaliação base, (ii) a elaboração e implementação de metodologia para sistematizar experiências e práticas na temática, e (iii) a elaboração de documento

de sistematização da avaliação de base, com contribuições recebidas em consulta pública³⁷. Contudo, o governo mudou suas estratégias afirmando em abril de 2018, em carta à Conectas, que estava desenvolvendo um Plano de Resposta às recomendações sobre Empresas e Direitos Humanos ao Estado Brasileiro.

Em setembro de 2018, o Ministério solicitou publicamente subsídios da sociedade civil para construção desse documento de respostas às recomendações que estavam construindo, enviando mensagens de e-mails a organizações da sociedade civil. E, ao que parece, num esforço de última hora e com caráter meramente protocolar, realizaram consulta pública, apenas por via digital e de duração exígua (entre 27 de setembro e 04 de outubro de 2018) ao Código de conduta e de respeito aos direitos humanos, para fornecedores de bens e de serviços do Ministério dos Direitos Humanos, que acabou sendo publicado por meio da Portaria nº 350, em 21 de novembro de 2018, mesma data de publicação do Decreto.

Isto demonstra que o decreto foi elaborado sem diálogo verdadeiro no país e, possivelmente, mais em resposta ao Grupo de Trabalho da ONU para Empresas e Direitos Humanos que ao interesse da sociedade nacional. Um esforço que buscou seguir um modelo alheio ao que defendiam a sociedade civil brasileira, academia e órgãos de Estado relacionados à práxis da defesa dos direitos humanos.

Parte da sociedade civil brasileira tem sido bastante crítica em relação à adoção de um PNA nos moldes adotados por outros países. Críticas foram feitas em fóruns públicos como os seminários internacionais e anuais do Centro de Direitos Humanos e Empresas da Universidade Federal de Juiz de Fora (HOMA)³⁸, seminário da União Europeia com a sociedade civil em 2015³⁹, na Primeira Audiência Pública sobre Empresas e Direitos Humanos em Vitória (novembro de 2017), em artigos e relatórios publicados pelo HOMA⁴⁰; ICAR, EECJ e DeJusticia⁴¹, e Fundação Getúlio Vargas de São Paulo⁴². As discussões do GT Corporações, como mencionado anteriormente, têm sido no sentido de pensar uma política pública brasileira sobre direitos humanos e empresas que considere a realidade do país, seu ordenamento jurídico, sua história.

Em termos de conteúdo, o documento, embora extenso e abrangente, traz temas que são controversos e merecem mais debates públicos. Embora não esteja expresso, as diretrizes trazem conteúdo bastante similares a de planos de ação sobre empresas e direitos humanos desenvolvidos (PNA) por outros países, seguindo a lógica dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos.

O decreto também apresenta importantes lacunas, já que não menciona, por exemplo, o conceito de cumplicidade das empresas em violações de direitos humanos, previsto nos princípios da ONU. Outra lacuna notável está no direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI). Por fim, cabe destacar também que o decreto não aborda a questão de leis e regulamentações específicas para a responsabilidade das empresas com relação a suas cadeias produtivas. Este tema tem avançando em outros países, como na Inglaterra, na França, na Califórnia (EUA) e na Austrália. Dado que o Brasil, por sua produção agrícola, mineral e florestal está na base de muitas cadeias produtivas globais, deveria ser um tema caro para a agenda de empresas e direitos humanos no país.

A comparação com as recomendações advindas do seminário organizado pelo GT Corporações e pela Oxfam Brasil aponta que para os temas de Responsabilização e Reparação, a maior parte das recomendações oriundas da sociedade civil não estão refletidas no decreto. Isto é preocupante e demonstra que partes elementares da agenda de direitos humanos e empresas não estão presentes. Além disso, é importante lembrar que mesmo no tema de prevenção e princípios, apesar do decreto apresentar mais conteúdo, ainda assim ficou aquém da expectativa da sociedade civil.

Quanto ao tema de extraterritorialidade, isto é, como garantir a responsabilização no Brasil das empresas brasileiras que atuam em outros países e a reparação para os atingidos nesses países, não há nenhuma menção no decreto. Esta é uma lacuna grave, empresas brasileiras atuam fortemente na América Latina e na África e há necessidade premente de se avançar no debate da extraterritorialidade, que é particularmente pouco desenvolvido no Brasil.

Outro ponto de alerta é que o decreto prevê a criação de um “selo” para as empresas que implementarem as medidas previstas. Como afirmado anteriormente, não há sequer menção a sanção alguma no caso de ser descumprido. O modelo de selos é amplamente polêmico e a experiência atual de certificações mostra que se trata de algo complexo que muitas vezes pode levar ao chamado *greenwashing*. É importante notar que em nenhum país se avançou para a construção de um selo público desta magnitude.

Quanto à forma legislativa adotada, importante atentar para o fato de ser um decreto. Terá sido o melhor instrumento para o que se pretendia? Por sua natureza, além de frágil (pode ser revogado por simples ato do chefe do Executivo Federal), a norma tem efetividade limitada. Se para além de regulamentador, seja o decreto considerado autônomo, ainda assim o teor e a redação do decreto são inadequados, parecendo-se mais com um frágil plano nacional de ação em formato de decreto.

Em relação à redação do decreto, algumas curiosidades:

- As palavras “dever” e “obrigação” estão praticamente ausentes no decreto. “Dever” é mencionada apenas duas vezes em todo o longo texto do decreto e, em uma delas, para ser referir ao conceito de dever de diligência e “Obrigação” aparece apenas 2 vezes no texto (uma delas no título do capítulo). Embora o art. 6º tente trazer algum nível de dever dizendo que “é responsabilidade das empresas não violar os direitos de sua força de trabalho, de seus clientes e das comunidades, mediante o controle de riscos e o dever de enfrentar os impactos adversos em direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento”.
- Os termos e palavras “crime”, “trabalho escravo” e “violência” não são mencionadas nenhuma vez.
- Os termos “licenciamento”, “povos indígenas” são mencionados apenas uma vez.
- Não há qualquer referência ao Ministério Público, Conselho Nacional dos Direitos Humanos, Código de Defesa do Consumidor, Política Nacional de Proteção dos Defensores e Defensoras de Direitos.
- Termos que indicam o tom de voluntarismo, por exemplo, “poderá”, “incentivar”, “estimular/estímulo”, “considerar”, “caberá”, etc, estão bastante presentes.

Este decreto precisa ser revisado. Uma discussão sobre uma política pública para direitos humanos e empresas só deveria ser construída no país a partir de um processo com ampla participação social. Deve ser garantida a participação dos grupos que são os principais atingidos direta ou indiretamente por empresas e também de movimentos sociais, ONGs, sindicatos, da academia, dos órgãos de Estado como o Ministério Público do Trabalho, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Conselho Nacional dos

Direitos Humanos, órgãos ligados ao poder executivo como a FUNAI, ICMBIO e INCRA etc. E, é claro, a participação das próprias empresas.

Um futuro processo de revisão do Decreto nº 9.571 deveria levar em consideração o GT Corporações como uma rede de organizações da sociedade civil que, há muitos anos, vem discutindo este tema, em articulação com órgãos de Estado. As recomendações propostas em de 2018 deveriam ser consideradas, desde que tal processo permita ampla participação e diálogo.

A definição sobre a natureza de uma futura política pública, se vinculante ou não, não pode ser tomada unilateralmente. A garantia do respeito aos direitos humanos pelas empresas está em uma combinação entre a regulação, a auto regulação, as práticas voluntárias e o escrutínio e controle social por parte da sociedade civil. É imprescindível que tal instrumento dialogue com as políticas públicas existentes e as estruturas de direitos humanos reconhecidas internacionalmente. E que reconheça as assimetrias de poder entre vítimas, comunidades atingidas, as empresas e o governo. E que garanta instrumentos para prevenção, responsabilização, reparação, extraterritorialidade com responsabilidades claras tanto para as empresas quanto para o Estado.

Referências

- 1 Mais informações em: https://www.ilo.org/global/topics/geip/WCMS_614394/lang-en/index.htm
- 2 Mais informações em: <https://www.business-human-rights.org/en/qatar-the-dark-side-of-migration-spotlight-on-qatars-construction-sector-ahead-of-the-world-cup-amnesty-intl>
- 3 Mais informações em: <https://www.bhopal.org/what-happened/>
- 4 <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/139862/1/v18-i03-a06-BF02928572.pdf>
- 5 <https://www.globalpolicy.org/empire/47068-a-brief-history-of-transnational-corporations.html>
- 6 Lançado em 2000 pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, o Pacto Global promove entre as empresas 10 princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção.
- 7 A GRI é uma organização internacional independente criada em 1997 para promover a transparência das empresas por meio da publicação de relatórios anuais de sustentabilidade. A organização desenvolveu uma estrutura de indicadores que as empresas deveriam usar ao reportar e que estão em sua quarta geração.
- 8 https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_portuguese_2013.pdf
- 9 https://web.stanford.edu/class/e297c/trade_environment/wheeling/hnike.html
- 10 <https://corpwatch.org/article/us-federal-judge-wont-let-shell-hook>
- 11 <https://truthout.org/video/walmart-the-high-cost-of-low-price/>
- 12 <https://www.foei.org/un-treaty-tncs-human-rights>
- 13 <http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2016/01/Perspectivas-Gerais-sobre-os-Planos-Nacionais-de-Ac%C3%A7%C3%A3o-sobre-Empresas-e-Direitos-Humanos.pdf>
- 14 <http://www.global.org.br/blog/seminario-discute-politica-nacional-de-empresas-e-direitos-humanos/>
- 15 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14955.pdf>
- 16 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9571.htm
- 17 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14955.pdf>
- 18 Idem
- 19 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9571.htm
- 20 <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91585/codigo-de-defesa-do-consumidor-lei-8078-90>
- 21 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6044.htm
- 22 Como exemplo podemos citar a preocupação da revisão dos 21 acordos extrajudiciais feitos com a Defensoria e a Vale: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/05/27/brumadinho-terrenos-atingidos-pela-lama-da-vale-tem-potencial-de-mineracao.ghtml>
- 23 Conforme a definição de vítima da Declaração da ONU dos Princípios Fundamentais de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder – artigos 1 e 2. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecPrincBas-JustVitCriAbuPod.html>
- 24 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm
- 25 <https://www.oxfam.org.br/publicacoes/nao-e-nao>
- 26 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946146>
- 27 https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_0.pdf
- 28 http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.303-2016?OpenDocument
- 29 <https://apublica.org/2018/09/raposa-no-galinheiro/>
- 30 <http://homacdhe.com/index.php/2018/12/27/homa-publica-analise-do-decreto-95712018-que-estabelece-diretrizes-nacionais-para-empresas-e-direitos-humanos/>

- 31 <https://reporterbrasil.org.br/2018/12/decreto-do-governo-federal-fragiliza-o-cumprimento-dos-direitos-humanos-por-empresas/>
- 32 <https://www.conectas.org/noticias/decreto-de-temer-cria-selo-de-direitos-humanos-para-empresas>
- 33 <https://reporterbrasil.org.br/2018/12/decreto-do-governo-federal-fragiliza-o-cumprimento-dos-direitos-humanos-por-empresas/>
- 34 <http://inpacto.org.br/decreto-estabelece-as-diretrizes-nacionais-sobre-empresas-e-direitos-humanos/>
- 35 <https://reporterbrasil.org.br/2018/12/decreto-do-governo-federal-fragiliza-o-cumprimento-dos-direitos-humanos-por-empresas/> e https://www.valor.com.br/legislacao/6000663/empresas-e-direitos-humanos?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=Compartilhar&fbclid=IwAR3qdpA6wm3zXt2l8spFSonx-wfqvAujf53zAiSQfmhkt9oK9FBlz87HJ2g
- 36 “*Quem é Flávia Piovesan, a secretária de Direitos Humanos do governo Temer, em 9 frases*”. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/18/Quem-%C3%A9-Fl%C3%A1via-Piovesan-a-secret%C3%A1ria-de-Direitos-Humanos-do-governo-Temer-em-9-frases> 18 de maio de 2016. Acesso em 5 de abril de 2019.
- 37 “*Recomendações do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos ao Brasil: Status da Implementação pelo Governo e Empresas*”, Conectas Direitos Humanos, maio de 2018. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/recomendacoes-grupo-de-trabalho-da-onu-sobre-empresas-e-direitos-humanos-ao-brasil-status-de-implementacao-pelo-governo-e-empresas>
- 38 HOMA: <http://homacdh.com/index.php/pt/>
- 39 Mais informações em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/sociedade-civil_relatorio-final_pt_0.pdf
- 40 Mais informações em: <https://www.business-humanrights.org/pt/brasil-homa-faz-an%C3%A1lise-cr%C3%ADtica-dos-planos-nacionais-de-a%C3%A7%C3%A3o-sobre-empresas-e-direitos-humanos-j%C3%A1-lan%C3%A7ados>
- 41 ICAR, ECCJ, and Dejusticia. “Assessments of Existing National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights”, August 2017 Update. Disponível em <http://bit.ly/2GauQUG>
- 42 Mais informações em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/gdhee_ambaixada_do_uk_no_brasil_paper_en.pdf

Redação final por Júlia Neiva, Marina Marçal e Gustavo Ferroni. A pesquisa original foi elaborada por Júlia Neiva e Marcelo Nastari. O documento foi revisado por Amanda Romero e Maitê Gauto.

Este documento pode ser utilizado livremente para educação, pesquisas, campanhas e incidência política desde que se indique a fonte de forma completa. Para mais informação, entre em contato com a Oxfam Brasil pelo e-mail contato@oxfam.org.br.

EL CENTRO DE INFORMACIÓN SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

O Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos é uma organização internacional sem fins lucrativos dedicada ao avanço dos direitos humanos nos negócios e à erradicação de abusos e violações de direitos humanos no setor privado. Tem como visão um mundo em que as empresas respeitam e promovem os direitos humanos, e os indivíduos, as comunidades e os trabalhadores/as têm o poder de garantir seus direitos e que os atores privados sejam responsáveis por abusos e violações. Realiza seu trabalho por meio de três prioridades: empoderando defensores/as dos direitos humanos, construindo a responsabilidade corporativa e aumentar a transparência dos impactos das empresas nos direitos humanos. O Centro tem conhecimento especializado sobre contextos locais por meio de equipe de pesquisadores e consultores baseados ao redor do globo, e apoiados pelos escritórios em Londres, Nova York e Washington DC, e nosso Conselho de Curadores, formado por defensores/as de direitos humanos, defensores/as do meio ambiente e desenvolvimento, acadêmicos e ex-executivos. O site do Centro está disponível em 9 línguas: <https://www.business-humanrights.org/en>

OXFAM BRASIL

A Oxfam Brasil é uma organização brasileira criada em 2014 com a missão de contribuir para a construção de um Brasil mais justo, sustentável e solidário eliminando as causas da pobreza, as injustiças sociais e as desigualdades. A Oxfam Brasil atua através de três áreas temáticas: setor privado, desigualdades e direitos humanos; desigualdades nas cidades – juventudes, gênero e raça; e justiça econômico. Entre suas estratégias de atuação estão o trabalho em parceria e alianças com outras organizações e setores da sociedade, o engajamento público, campanhas e incidência, tanto com o setor público como privado. A Oxfam Brasil é membro de uma confederação global, a Oxfam, com 20 membros que atuam em cerca de 90 países, através de campanhas, programas e ajuda humanitária.



OXFAM BRASIL

Avenida Pedroso de Morais, 272 – 8º andar
Pinheiros - SP - Brasil - (11) 3811 0430
www.oxfam.org.br



[/oxfambrasil](#)