



**OBSERVATÓRIO  
LABORAL DAS AMÉRICAS**



**RELATÓRIO 16**

# A LUTA SINDICAL E A CONSTRUÇÃO DO TRATADO INTERNACIONAL DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS



Apoia

**DGB  
BILDUNGSWERK** BUND

## **SECRETARIADO EXECUTIVO CSA**

Fred Redmond- **Presidente**

Francisca Jiménez - **Vice-Presidente**

Toni Moore - **Vice-Presidente**

Rafael Freire Neto - **Secretário Geral**

Cícero Pereira da Silva - **Secretário de Formação e Educação  
Sindical**

Jordania Ureña Lora - **Secretária de Políticas Sociais**

Kaira Reece - **Secretária de Desenvolvimento Sustentável**

### **Conteúdo e Escrita**

Andressa Oliveira Soares, Manoela Roland, Tchenna Maso

### **Revisão e Edição**

Equipe CSA

### **Correção de estilo**

Celina Lagrutta

### **Design gráfico e layout**

Soy Gata

**Todos os direitos reservados © 2022,  
Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das  
Américas  
Buenos Aires 404/406, CP 11000, Montevideo, Uruguai, [www.  
csa-csi.org](http://www.csa-csi.org)  
Outubre 2022**

**Esta publicação faz parte do Projeto “Fortalecimento da ação  
sindical para a defesa dos/as trabalhadores/as nas cadeias  
de produção nas Américas”, financiado pelo BMZ no âmbito  
do projeto PN: 2019 2602 1/DGB 0018 e seu conteúdo  
é responsabilidade exclusiva do editor**

# ÍNDICE

<b>1. HISTÓRICO DA AGENDA DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS: O combate à impunidade da atividade transnacional.....</b>	<b>4</b>
1.1 Os primeiros passos para a regulamentação de empresas transnacionais com relação aos Direitos Humanos.....	5
1.2 A primeira fase.....	12
1.3 A segunda fase.....	14
1.4. A terceira fase e os Princípios Orientadores (Guiding Principles):.....	15
1.5. A quarta fase: Aprovação da Resolução 26/9 em 2014.....	17
<b>2. O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO TRATADO SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>19</b>
2.1. O mandato da Resolução 26/9 de 2014.....	20
2.2 As rodadas de negociação e seus principais documentos. Por que lutar por um instrumento internacional vinculante sobre empresas e Direitos Humanos?.....	24
2.3 Pontos do conteúdo do futuro Tratado em maior disputa: Os desafios para a aprovação de um documento que expresse as demandas de indivíduos e comunidades atingidas, com destaque para o setor sindical.....	27
2.4 Principais atores: o papel dos Estados, da sociedade civil e as contribuições estratégicas do setor sindical das Américas.....	32
2.5. A relação entre o nacional e o internacional: A importância da incidência nos países.....	33
<b>3. A BUSCA PELA RESPONSABILIZAÇÃO DAS EMPRESAS MATRIZES NAS CADEIAS GLOBAIS DE PRODUÇÃO NA AMÉRICA LATINA: Possíveis contribuições do Tratado para Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá e República Dominicana.....</b>	<b>35</b>
<b>4. OUTROS MARCOS REGULATÓRIOS COM RELAÇÃO À ATIVIDADE EMPRESARIAL TRANSNACIONAL.....</b>	<b>40</b>
4.1 Planos Nacionais de Ação.....	41
4.2. Devida Diligência.....	43
4.3 A lei marco brasileira.....	44
<b>5. Conclusões.....</b>	<b>46</b>



# 1. HISTÓRICO DA AGENDA DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS: O combate à impunidade da atividade transnacional





## 1.1 Os primeiros passos para a regulamentação de empresas transnacionais com relação aos Direitos Humanos

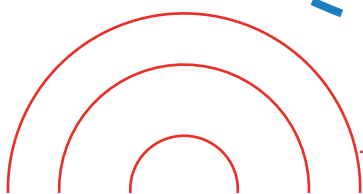
As dificuldades para prevenir e reparar possíveis violações de Direitos Humanos por empresas, especialmente transnacionais, expressam a impunidade da qual estas são capazes de desfrutar, em razão da sua constituição e lógica operacional. Tais vantagens viabilizaram-se a partir dos recursos tecnológicos e de abertura de fronteiras ou mercados. Além de um paradigma ideológico e político favorável, o fenômeno da globalização foi capaz de difundir a privatização e redução da capacidade produtiva e fiscalizatória do Estado.

Algumas empresas passaram a empreender uma “atividade transnacional”, a partir da década de 70, que muitas vezes se associou a alguns elementos, tais como:

- ▶ uma gestão organizacional e de controle operacional que transpõe os limites dos países onde operam;
- ▶ a formação de cadeias globais de produção <sup>1</sup>;
- ▶ grande concentração de poder econômico e político;

---

<sup>1</sup> Segundo a Cartilha da CSA sobre “Cadeias Globais de Produção e Ação Sindical”: *Las Cadenas Globales de Producción son maquinarias de producción compuestas por distintas partes de lo que podría ser una misma empresa que se ubican en diferentes países. Las distintas piezas son elementos de un mismo engranaje y, aunque jurídicamente se identifican como empresas independientes, en realidad todas forman parte de una misma cadena, como piezas necesarias para llegar al producto final. Este producto, hecho a trozos en diferentes países, lleva la marca de la matriz y la etiqueta de la matriz, su precio es fijado por la matriz, se vende en los locales de la matriz o es distribuido por ella... pero se produce muy lejos de quien está obteniendo el beneficio. Disponível em: [http://csa-csi.org/wp-content/uploads/2020/03/Cartilla\\_Didactica\\_Cadenas\\_Globales\\_de\\_Produccion\\_2018.pdf](http://csa-csi.org/wp-content/uploads/2020/03/Cartilla_Didactica_Cadenas_Globales_de_Produccion_2018.pdf)*





- ▶ a possibilidade de se blindarem diante do exercício de acesso à justiça e jurisdição de países nos quais operam.

Somado a tudo isso, muitas dessas empresas se aproveitam da precariedade de direitos nos países em desenvolvimento para não seguir os padrões mais elevados de proteção e responsabilização que são os previstos em seus países de origem.

Desta forma, essas empresas que se transnacionalizam tornam-se violadoras potenciais e até recorrentes de Direitos Humanos, uma vez que sua própria organização produtiva é desenhada para diminuir ao máximo qualquer “custo ou risco operacional”. Dentre os “custos” se veem incluídos a regulação das atividades, estabelecendo-se, assim, uma lógica de impunidade sistêmica cujo combate enfrenta desafios, não apenas jurídicos, mas econômicos e políticos.

Existem diversos exemplos emblemáticos que expõem a relação entre o modo de operar transnacional, violações de Direitos Humanos e a impossibilidade de obtenção da reparação para os indivíduos ou comunidades atingidas, como o caso Chevron/Texaco, no Equador, Bophal na Índia, e o Complexo de Rana Plaza, em Bangladesh, dentre centenas ou milhares de outros.

Assim, já na década de 70, diversas iniciativas surgem no intuito de estabelecer limites a essa quase licença violadora da qual desfrutam as empresas transnacionais, principalmente no chamado Sul global: a Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social<sup>2</sup> da OIT é uma delas. Além de mencionar os benefícios

---

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---multi/documents/publication/wcms\\_2111362.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_2111362.pdf)



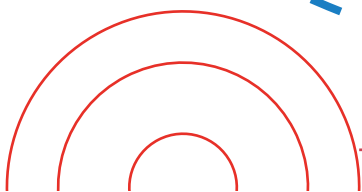


econômicos e sociais que a atração de empresas – na Declaração chamadas de multinacionais – pode ocasionar para as nações, também ressalta que:

*“Por outro lado, porém os progressos realizados pelas empresas multinacionais na organização de suas operações, que transcendem o âmbito nacional, podem conduzir a uma concentração abusiva de poder econômico e conflitar com objetivos da política nacional e com os interesses dos trabalhadores. A complexidade dessas empresas e a dificuldade de se entender claramente suas estruturas, operações e planejamento são também motivo de preocupações para o país que as acolhe, para o país de origem, ou para ambos”.*

É fundamental destacar a importância do documento como leitura estratégica e precursora do mundo do trabalho acerca do novo panorama instaurado. Realizar, assim, uma análise atual que sinalize para a necessidade de reorganização das relações laborais no contexto nacional e internacional, frente a uma nova lógica protagonizada por um ator econômico, complexo e pouco conhecido, que se apresenta muitas vezes até mais forte que os próprios Estados.

Por outro lado, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) incluiu, como parte das suas Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, as Diretrizes para Empresas Multinacionais, adotadas em 1976. Elas representam um grande compromisso político, também voluntário dos Estados-membros da Organização, a fim de se garantir o que se denomina de “política social responsável”. Essas Diretrizes sofreram mais de cinco atualizações, e configuram, junto com a Declaração Tripartite da OIT, os precedentes mais célebres para a instauração pela Organização das Nações Unidas (ONU) do que aqui será denominado de “Agenda de





Empresas e Direitos Humanos”.

O grande marco de incorporação da chamada agenda de Empresas e Direitos Humanos nas Nações Unidas foi, inegavelmente, o discurso do ex-presidente do Chile, Salvador Allende, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1972. Nesse momento, Allende<sup>3</sup>, denuncia os ataques que empresas transnacionais vinham perpetrando contra seu governo e a democracia chilena:

*“No sólo sufrimos el bloqueo financiero, también somos víctimas de una clara agresión. Dos empresas que integran el núcleo central de las grandes compañías transnacionales, que clavaronsus garras en mipaís, la International Telegraph and Telephone Company y la Kennecott Copper Corporation, se propusieron manejar nuestra vida política. La ITT, gigantesca corporación cuyo capital es superior al presupuesto nacional de varios países latinoamericanos juntos, y superior inclusive al de algunos países industrializados, inició, desde el momento mismo en que se conoció el triunfo popular en la elección de septiembre de 1970, una siniestra acción para impedir que yo ocupara la primera magistratura. Entre septiembre y noviembre del año mencionado, se desarrollaron en Chile acciones terroristas planeadas fuera de nuestras fronteras, en colusión con grupos fascistas internos, las que culminaron con el asesinato del comandante en jefe del Ejército, general René Schneider, hombre justo, gran soldado, símbolo del constitucionalismo de las Fuerzas Armadas de Chile”*

Além de colocar em evidência este novo “animal político” presente no sistema internacional, e sua capacidade de defender seus interesses de forma pouco transparente, Allende nos ajuda a entender o poder deste novo ator, e até defini-lo, reforçando o fato de que as empresas

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.abacq.net/imaginaria/cronolo4.htm>







transnacionais, já na década de 70, possuíam um capital superior ao da maioria dos Estados nos quais desempenham suas atividades<sup>4</sup>. Apresentando-se, portanto, como agentes influenciadores, não só das chamadas regras de “mercado”, mas, especialmente das decisões políticas que garantiriam a segurança de tais regras. Evidenciando que política e economia nunca podem ser analisadas como fenômenos em separado.

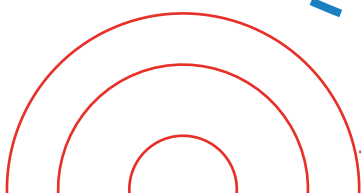
A morte de Salvador Allende em 1973, durante o golpe de Estado no Chile, teria sido um fator decisivo para as Nações Unidas darem uma resposta à altura dos desafios apresentados pelo ex-presidente.

Portanto, em uma breve síntese, correndo o risco da simplificação, desde 1972, após o discurso de Salvador Allende, a ONU incorpora essa agenda, dando início aos debates para a criação da Comissão sobre Empresas Transnacionais, submetida ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, e a partir desse momento contrapõem-se duas perspectivas:

Uma que vê a necessidade de se regular internacionalmente de maneira “vinculante” as empresas transnacionais e de se criar mecanismos de responsabilização destes atores por violações a Direitos Humanos; e outra que se alinha com a vertente da Responsabilidade Social Corporativa, baseada em pactos de adesão voluntária, geradoras

---

<sup>4</sup> Atualmente, estima-se que 69 das 100 principais economias do mundo são empresas e só 31 são países Cristina Galindo. Quando as empresas são mais poderosas que os países. Em :[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/03/economia/1509714366\\_037336.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/03/economia/1509714366_037336.html). cesso em 11 de outubro de 2022.





de marketing positivo para as empresas e comparável a finalidades filantrópicas. Em última instância, a ONU resistiria à regulamentação, via responsabilização das empresas, que fosse mais eficaz, respondendo mediante normas mais brandas e voluntárias. De outro lado, a sociedade civil global, pressiona o sistema internacional a cada vez mais avançar para instrumentos vinculantes.

O professor Surya Deva<sup>5</sup> resume em três etapas os principais ciclos de busca de normatização da atividade de empresas transnacionais no âmbito das Nações Unidas:

- ▶ A primeira fase, como já mencionado, inicia-se em 1972 (discurso de Salvador Allende) com os primeiros passos para a criação da Comissão sobre Empresas Transnacionais, submetida ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, e vai até 1997, com a apresentação do draft do Código de Conduta para Empresas Transnacionais;
- ▶ A segunda fase instaura-se em 1997-1998, com o estabelecimento de um grupo de trabalho na Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, subordinada ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (anteriormente chamada de Comissão de Direitos Humanos), para analisar os métodos de trabalho e atividades das empresas transnacionais e apresentar um documento normativo ao final do trabalho. Em meados de 2003, o grupo de trabalho ligado à Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos apresentou o rascunho das Normas sobre Responsabilidades das Empresas Transnacionais e

---

<sup>5</sup> DEVA, S. *Treating human rights lightly: a critique of the consensus rhetoric and the language employed by the Guiding Principles*. In. In BILCHITZ, D, DEVA. S. *Human rights obligations of business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.





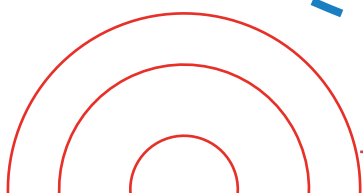
Outros Negócios com Relação a Direitos Humanos, conhecidas como “Normas<sup>6</sup>”, que não obteve aceitação por parte do Conselho de Direitos Humanos;

Em concorrência ao trabalho deste grupo, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, no ano de 1999, lançou o Pacto Global (Global Compact);

► A terceira fase se inicia em 2005, com a nomeação do professor de Harvard, John Ruggie, que já havia participado do processo de formulação do Pacto Global, como Representante Especial do Secretário-Geral para a temática Direitos Humanos e Empresas Transnacionais. Seu mandato foi prorrogado até 2011, quando este apresentou ao Conselho de Direitos Humanos da ONU os Princípios Orientadores em Direitos Humanos e Empresas, resultado final de seu trabalho.

---

<sup>6</sup>As Normas já se preocuparam com a definição de Empresas Transnacionais, e trouxeram para o debate a concepção de “natureza transnacional da atividade”, e que é defendida por experts como Olivier De Schutter e pela própria Campanha Global ([www.stopcorporateimpunity.org](http://www.stopcorporateimpunity.org)): “The Norms specifically define a “transnational corporation” as “an economic entity operating in more than one country or a cluster of economic entities operating in two or more countries-whatever their legal form, whether in their home country or country of activity, and whether taken individually or collectively. The Norms, however, do not limit their application to transnational corporations but also include other business enterprises. The working group defines the phrase “other business enterprise” as “any business entity, regardless of the international or domestic nature of its activities, including a transnational corporation, contractor, subcontractor, supplier, licensee or distributor; the corporate, partnership, or other legal form used to establish the business entity; and the nature of the ownership of the entity.”<sup>5</sup> Hence, even though the Norms define transnational corporations and focus some attention on transnationals, they are written to include all business entities, regardless of their stated corporate form or the international or domestic scope of their business. Its breadth de-emphasizes the definition of transnational corporations and does not restrict the Norms”, WEISSBRODT, D. KRUGER, M. Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other business Enterprises with Regard to Human Rights. American Journal of International Law. V.V.97, 2003.





Hoje, apesar de não abordado pelo professor Deva neste texto, pode-se afirmar que vivemos uma “quarta fase”, após a aprovação da Res 26/9 no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 2014, que deu início à negociação do Tratado internacional sobre Empresas Transnacionais e Direitos Humanos, criando o Grupo Intergovernamental<sup>7</sup> de Composição Aberta sobre Empresas Transnacionais e outros Negócios e Direitos Humanos. Alguns aspectos específicos referentes a cada uma dessas etapas serão tratados a seguir.

## 1.2. A primeira fase:

Harris Gleckman<sup>8</sup> traz um interessante relato da conformação gradual dessa “agenda” no âmbito das Nações Unidas. Segundo o autor, do fim da Segunda Guerra Mundial, até meados da década de 60, as empresas transnacionais praticamente ignoravam o sistema ONU. Para elas, os governos não viam o setor privado como relevante para a governança global, e as corporações, diferentemente das organizações não governamentais, não eram nem mesmo mencionadas no texto da Carta da Organização. A mudança passa a ocorrer justamente após a constatação da participação da ITT, uma das maiores investidoras chilenas no setor de mineração no golpe de Estado que destituiu o Presidente Salvador Allende do poder.

Segundo Gleckman, após tal fato, o G77 teria pleiteado junto ao

---

<sup>7</sup> Um grupo de trabalho intergovernamental é formado quando Estados se reúnem para discutir um tema ou trabalhar em um documento específico. É de composição aberta pois todos os Estados-membro da ONU podem participar e seu mandato só termina com a aprovação do documento.

<sup>8</sup> GLECKMAN, H. *Multistakeholder Governance and Democracy. A Global Challenge*. New York: Routledge, 2018.

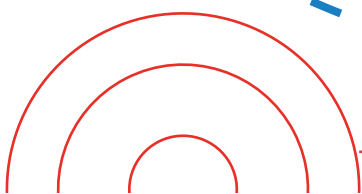




Secretário-Geral da ONU a criação de um programa focado em empresas transnacionais. O projeto teria sido apoiado pelos Estados movidos pela expectativa de se estabelecer um Código de Conduta para transnacionais que pudesse aumentar o nível das “regras do jogo” nos países em desenvolvimento. Já os executivos das empresas acreditavam que as Nações Unidas poderiam desempenhar um papel importante na aceitação das empresas transnacionais.

Um painel de especialistas, contando com a participação de altos executivos de empresas transnacionais, recomendou a criação da Comissão sobre Empresas Transnacionais, que contava com uma secretaria própria e permanente, o Centro sobre Empresas Transnacionais das Nações Unidas (UNCTC). Esta iniciativa, entretanto, não foi uma unanimidade nem mesmo para o setor sindical já acostumado com o formato da OIT, pois colocava sua agenda em uma dimensão entre Estados e as Nações Unidas que podia ser ameaçadora, além de pouco transparente. A Comissão e a sua Secretaria, de acordo com Gleckman, teriam três principais tarefas: 1. Formular um Código de Conduta; 2. Incentivar os investimentos externos diretos, minimizando os seus riscos; 3. Assistir os países em desenvolvimento nas suas negociações com as empresas transnacionais.

Houve muita oposição ao trabalho da Comissão, inclusive da própria OCDE. E este é um período importante, pois se registra, de maneira mais contundente, todo o processo denominado de “captura corporativa” da organização, abarcando inclusive as suas agências especializadas, programas e fundos, levando o Secretário-Geral da





ONU à época, Boutros-Boutros Ghali a fechar o Centro, transferindo algumas das suas funções à UNCTAD. É nesse contexto que se aprova o então o primeiro Rascunho, ou Draft do Código de Conduta sobre Empresas Transnacionais, em 1982, o qual não traz elementos substanciais para a regulação da atividade transnacional das empresas em si, como obrigações para elas, previsão de mecanismos de acesso à justiça em outros países<sup>9</sup>, ou sanções bem definidas, e sim apenas recomendações vagas e voluntárias.

### 1.3. A segunda fase:

Esta fase é muito importante, pois reúne a discussão de dois documentos reconhecidos historicamente, mas diametralmente opostos no que tange aos objetivos a serem alcançados e sua capacidade de opor limites à atuação das empresas transnacionais.

O primeiro aprovado é de grande adesão, o Pacto Global de 1999, e o segundo, rejeitado: as Normas sobre Responsabilidades das Empresas Transnacionais e Outros Negócios com Relação a Direitos Humanos, em 2003. Como mencionam os professores<sup>10</sup>, a então criada Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, subordinada ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (anteriormente chamada de Comissão de Direitos Humanos)

---

<sup>9</sup> Quando outros países abrem seu sistema de justiça para que trabalhadores, comunidades atingidas, lesados pelas empresas possam demandar em seus países o acesso à justiça, os mecanismos que possibilitam isso são conhecidos como extraterritorialidade. Nos últimos anos muitos países têm aberto espaço para isso.

<sup>10</sup> ARAGÃO, D., M., C, de. *Responsabilidade como Legitimação: Capital Transnacional e Governança Global na Organização das Nações Unidas. Tesis (doctorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relaciones Internacionales, 2010*



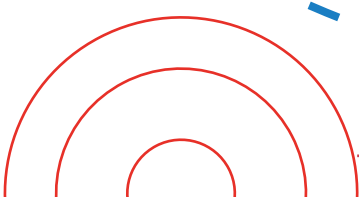


aprovou as “Normas” e as encaminhou à Comissão de Direitos Humanos, entretanto, em 2004, a Comissão não acatou a decisão da Subcomissão e afirmou que as “Normas” não possuíam caráter legal, como resultado de forte pressão exercida pela Câmara Internacional de Comércio e de demais representações do setor empresarial.

Na verdade, não surpreende a rejeição às normas, pois estas apresentam um rol maior de direitos a serem protegidos na condução da atividade empresarial. O uso da linguagem de shall (*devem*), ao invés de should (*deveriam*), quando referentes à conduta empresarial, abre a possibilidade de uma interpretação que atribua definitivamente obrigações às empresas. Além da menção expressa à Declaração Universal de Direitos Humanos e a disposição sobre mecanismos mais efetivos para sua implementação. O Pacto Global, por sua vez, lançado em meio ao Fórum Econômico Mundial, em 1999, reúne hoje 10 princípios genéricos de adesão voluntária, distribuídos em quatro eixos: Direitos Humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção, carentes de obrigações claras, mecanismos de monitoramento ou sanção.

#### **1.4. A terceira fase e os Princípios Orientadores (Guiding Principles):**

A nomeação do Prof. John Ruggie como Representante Especial para Direitos Humanos e Empresas das Nações Unidas através da Resolução 2005/69 para o exercício de dois mandatos consecutivos, de 2005 a 2011, trouxe ao cenário, explicitamente, o famoso compromisso das empresas com “boas práticas”. A tarefa do professor,





que já havia colaborado na confecção do Pacto Global, era elaborar disposições genéricas e voluntárias, explicações e o desenvolvimento de metodologias para que se alcançasse, com um nível maior de detalhamento, uma conciliação entre a “lógica de mercado” e algum compromisso com os Direitos Humanos. Entretanto, tal compromisso não deveria colocar em risco a lucratividade dos negócios. Assim, uma vez que as empresas, no desempenho do seu papel enquanto “agentes do desenvolvimento”, inevitavelmente gerariam riscos, ou causariam impactos negativos, seria necessário buscar mecanismos para preveni-los, ou ao menos mitigá-los, na medida da capacidade de avaliação das próprias empresas.

O legado do Prof. John Ruggie contribuiu para a implementação do chamado “pragmatismo principiológico”, ou seja, a crença de que todos os atores envolvidos desde o início estariam comprometidos com os Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, se reconhecia que seria impossível cumprir todos esses direitos e, portanto, deve-se priorizar as ações ou normas com maior probabilidade de produzir bons resultados. Seguindo essa orientação, ao final do primeiro mandato, em 2008, o Prof. John Ruggie apresentou o seu famoso paradigma orientador (framework): “proteger, respeitar e remediar” (protect, respect and remedy). Ao final do segundo mandato, em 2011, John Ruggie detalha o seu paradigma através da apresentação dos 31 Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Disponível em: [https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas\\_principiosorientadoresruggie\\_mar20121.pdf](https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas_principiosorientadoresruggie_mar20121.pdf)



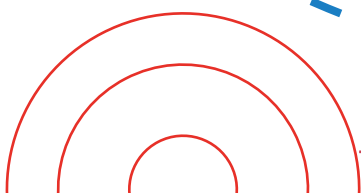




## 1.5. A quarta fase: Aprovação da Resolução 26/9 em 2014:

Em setembro de 2013, o “consenso” em torno dos Princípios Orientadores já se mostrava frágil. Durante a 24ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, vários países reuniram-se para a elaboração de uma declaração. Esta foi feita em nome de um grupo de países africanos e de um grupo de países árabes, do Paquistão, Sri Lanka, Quirguistão, Cuba, Nicarágua, Bolívia, Venezuela, Peru e Equador. Tais nações deixaram claro que sem buscar um marco juridicamente vinculante, o apoio dado aos Princípios Orientadores pelos Estados em 2011 seria apenas um primeiro passo, sem maiores consequências, e que mecanismos de norma branda (soft law) que são voluntários, como os Princípios de Ruggie, não eram suficientes para garantir a reparação e a devida proteção às vítimas de violações de Direitos Humanos por empresas, principalmente transnacionais, não sendo, assim, eficazes, por exemplo, para preencher o vazio jurídico existente no tocante aos mecanismos extraterritoriais de responsabilização de empresas.

Essa declaração foi reforçada por mais de 140 organizações da sociedade civil, que também emitiram uma declaração conjunta reclamando um instrumento vinculante que tratasse das violações de Direitos Humanos cometidas por empresas. Sem dúvida alguma, esse movimento ajudou a impulsionar a decisão do Equador e da África do Sul de apresentarem a Resolução 26/9<sup>12</sup>. O alcance e





objetivos de seu mandato serão mais bem detalhados no tópico seguinte, mas é importante destacar que com a sua aprovação, em 2014, criou-se o Grupo de Trabalho já mencionado, sob a presidência eleita do Equador, com o intuito de iniciarem as negociações de um instrumento internacional vinculante que regulasse a atividade de empresas transnacionais com relação aos Direitos Humanos. Esse processo já dura sete anos, e em outubro de 2022 ocorrerá a oitava sessão de negociação.

---

<sup>12</sup> Resolução A/HRC/RES/26/9: *Elaboração de um Instrumento Internacional Juridicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionais e Outros Negócios com relação aos Direitos Humanos*: adotada pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 26 de junho de 2014. Disponível em: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/55/PDF/G1408255.pdf?OpenElement>.



## 2. O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO TRATADO SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS:





## 2.1. O mandato da Resolução 26/9 de 2014:

É fundamental retomar o mandato atribuído ao Grupo de Trabalho Intergovernamental pela Resolução 26/9, principalmente no que diz respeito às suas disposições sobre a legitimidade do próprio Grupo e seu tempo de duração; assim como ao objeto a ser discutido, reconhecido como o “alcance” do futuro Tratado internacional. Esses dois aspectos foram utilizados como argumentos em tentativas de se bloquear o andamento da negociação do instrumento internacional por alguns países, especialmente os detentores das matrizes das empresas transnacionais, como Estados Unidos e União Europeia, além de outros representantes diretos dos interesses corporativos, tal qual a Organização Internacional de Empregadores.

A Res 26/9 foi aprovada, como já mencionado, com 20 votos a favor, 14 contra e 13 abstenções<sup>13</sup>. No ponto 3, que dispõe sobre sequência de sessões, tem-se a seguinte redação:

*“3. Decide además que el Presidente-Relator del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta prepare los elementos para un proyecto de instrumento internacional jurídicamente vinculante a fin de emprender las negociaciones sustantivas sobre el tema al comienzo del tercer período de sesiones del grupo de trabajo, teniendo en cuenta las deliberaciones de sus dos primeros períodos de sesiones;”*

---

<sup>13</sup> Segundo o registro constante do próprio texto da Resolução: “Votos a favor: Argélia, Benin, Burkina Faso, China, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Etiópia, Federación de Rusia, Filipinas, Índia, Indonésia, Kazajstán, Kenya, Marruecos, Namíbia, Pakistán, Sudáfrica, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam. Votos en contra: Alemanha, Áustria, Estados Unidos de América, Estónia, ex República Yugoslava de Macedónia, França, Irlanda, Itália, Japón, Montenegro, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumania. Abstenciones: Arabia Saudita, Argentina, Botswana, Brasil, Chile, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Kuwait, Maldivas, México, Perú, Sierra Leona.”



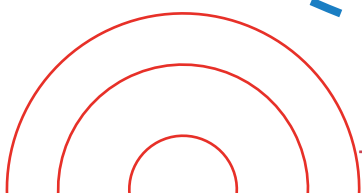


EO texto aponta para a necessidade do Equador, enquanto presidente do Grupo de Trabalho, apresentar um texto de “Elementos”, ao final da terceira sessão para servir de base mais substancial, após três anos de discussões e Consultas Regionais, à elaboração efetiva de um Rascunho de Tratado Internacional que daria início às negociações propriamente ditas.

Outra questão relevante e que consta também do texto da Resolução diz respeito ao objeto a ser negociado, ou seja, o chamado “alcance” do futuro tratado internacional. A Res 26/9 deixa claro que visa à “Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos”. E, em uma nota de rodapé esclarece que, el término "otras empresas" se refiere a todas las empresas cuyas actividades operacionales tienen carácter transnacional y no se aplica a las empresas locales registradas con arreglo a la legislación nacional pertinente.

É evidente, portanto, que o que está em jogo é a elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculante que regule as chamadas “empresas de caráter transnacional” com relação aos Direitos Humanos, e não todas as empresas. Entretanto, a União Europeia tentou bloquear por várias ocasiões, nas primeiras sessões, a continuidade das deliberações, alegando que, ou se mudava o alcance do tratado para “todas as empresas”, ou não se poderia começar a negociar o texto efetivamente.

Tamanho foi a pressão estabelecida que, no ano de 2019, o Rascunho (Draft) 1, apresentado pela presidência do Equador, altera o alcance





do Tratado, incluindo, não apenas empresas transnacionais, mas todas as empresas, o que configura um flagrante descumprimento da Res 26/9.

E por que a ampliação do objeto do instrumento internacional pode configurar um enfraquecimento dele?”<sup>14</sup> .

Já se havia alertado para efeitos negativos da ampliação do alcance do Tratado que poderia custar um maior tempo de negociação, comprometendo até a sua aprovação. Por outro lado, haveria o risco da produção de um texto mais genérico, o que também poderia levar a um menor aprofundamento na definição de aspectos centrais com relação à lógica de atuação transnacional das corporações, a qual carece de maior estudo e regulamentação. Além de desrespeitar flagrantemente o disposto na Resolução 26/9, como já explicado.

De fato, após a apresentação do Rascunho 1, em 2019, e da ampliação do alcance do Tratado para “todas as empresas”, verificou-se uma crescente tendência do estabelecimento de uma lógica chamada de “estadocêntrica”, ou seja, um detalhamento mais débil dos recursos, ou mecanismos extraterritoriais, somado à não atribuição de obrigações às empresas transnacionais, e maior dependência na capacidade dos Estados de as regularem. Uma certa “nacionalização” do Tratado Internacional, inclusive mediante a retirada, também, no Rascunho 1, da expressão “cadeia de valor” da definição das atividades corporativas que se estabelecem além das fronteiras nacionais.

---

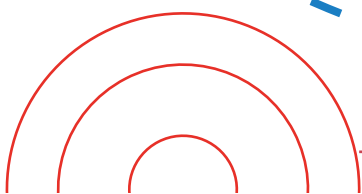
<sup>14</sup> Disponível em [https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2016/09/PB28\\_Scope-of-the-Proposed-International-Legally-Binding-Instrument-on-Transnational-Corporations-and-Human-Rights\\_EN.pdf](https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2016/09/PB28_Scope-of-the-Proposed-International-Legally-Binding-Instrument-on-Transnational-Corporations-and-Human-Rights_EN.pdf).





Essas mudanças são consideradas, até hoje, uma perda expressiva no processo de negociação que segue em desacordo com as demandas históricas dos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, somadas à de diversos Estados. A atuação dos movimentos sindicais mostra-se essencial na disputa, em andamento, para aprimorar o texto a partir do acúmulo histórico com o debate das cadeias globais de produção. Nas palavras do dirigente sindical da CSA:

*"Reafirmamos que las empresas transnacionales deben ser responsables por las violaciones contra los derechos humanos en todas sus actividades, incluyendo las que vienen a lo largo de sus cadenas de producción, independientemente de la modalidad de establecimiento, propiciando el control. Los instrumentos internacionales actualmente existentes relacionados al ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo resultaron insuficientes para la comprensión de los obstáculos serios para el ejercicio de la libertad sindical en las cadenas globales de producción de las empresas transnacionales. Un tratado vinculante sobre empresas transnacionales y DDHH vendría a representar un complemento importante en la lucha global de los sindicatos por la justicia social, por lo que ratificamos nuestro compromiso con el proceso iniciado en este Grupo de Trabajo del Consejo de DDHH". (Iván González Alvarado - Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas)*





### **2.2 AS rodadas de negociação e seus principais documentos. Por que lutar por um instrumento internacional vinculante sobre empresas e Direitos Humanos?**

Ocorreram, conforme previsto na Res 26/9 de 2014, três sessões, abarcando debates e discussões mais gerais sobre o assunto, com a presença de experts para a definição de uma base teórica para o avanço das negociações, sendo que antes da terceira sessão, em 2017, a presidência do Equador já havia apresentado os "Elementos". Este texto configura, até agora, uma referência importante de um momento do exercício da presidência do Grupo de Trabalho pelo Equador mais próximo da sociedade civil.

Vemos nos "Elementos", por exemplo: o reconhecimento dos Princípios Orientadores como pontapé do debate, mas, ao mesmo tempo, a necessidade de se ir além; a abertura para a previsão de certas obrigações em matéria de Direitos Humanos para as empresas; a manutenção das empresas transnacionais como objeto de regulamentação específica do Tratado; a previsão da primazia dos Direitos Humanos sobre quaisquer acordos de comércio e investimento; e, ainda, a possibilidade de se considerar, ao menos como possibilidade futura, a criação de uma Corte Internacional específica para julgar violações de Direitos Humanos cometidas por empresas transnacionais.

Em seguida, há a divulgação do Rascunho 0, em 2018, seguido do Rascunho 1, já comentado, em 2019; Rascunho 2, em 2020, e Rascunho 3, em 2021, discutido durante a sétima sessão de negociação, em outubro. Ao final dessa sessão ficou designado em Resolução





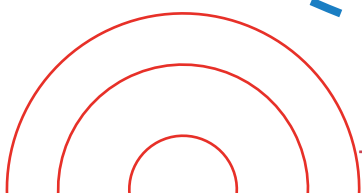


que haveria uma oitava sessão, em outubro de 2022, mas ela não seria precedida da divulgação de um documento exclusivamente elaborado pelo Equador, mas produto da colaboração com um novo grupo designado como “Amigos da Presidência”, que auxiliaria o Presidente a encontrar soluções convergentes em prol de um consenso majoritário sobre as propostas mais controversas apresentadas durante a sétima sessão.

Entretanto, tal grupo, que deveria respeitar uma representatividade regional, não chegou a ser criado, e não há muita informação ou transparência a respeito do processo de tentativa de sua formação. O Equador publicou um novo texto, de autoria própria, apresentando suas propostas para o Tratado, que deveria servir para auxiliar a continuidade das negociações, de 24 a 28 de outubro, durante a oitava sessão. Tal documento consiste num retrocesso das negociações que estavam em curso, porque não cumpre os propósitos da Resolução 26/9, assim como não reflete os debates ao longo dos sete anos do Grupo de Trabalho, e sequer segue a metodologia proposta para seguimento das negociações.

Cabe aqui reunir alguns argumentos sobre a importância da continuidade desse processo de negociação, inclusive com a participação ativa do movimento sindical:

**1.** Há outros processos de regulamentação de empresas por violações de Direitos Humanos como Planos Nacionais de Ação e Leis de Devida Diligência, mas tais iniciativas têm apresentado algumas limitações e não substituem um instrumento internacional;





**2.** Por melhor que seja uma legislação protetiva nacional sobre a matéria, e é importante lutar para que exista, ela não abarcaria a dimensão regulatória transnacional da atividade corporativa, como, por exemplo, o estabelecimento da primazia dos Direitos Humanos sobre acordos de comércio e investimentos (uma orientação que deve prevalecer globalmente); a necessidade de reconhecimento da responsabilidade da empresa matriz, e reconhecimento da sua jurisdição, em razão de violações perpetradas por outros entes integrantes da cadeia global de produção; responsabilidade civil, penal e administrativa das empresas (muitos países não dispõem dessas modalidades); previsões acerca da cooperação internacional para troca de informações e reconhecimento de sentenças estrangeiras, por exemplo; proibição de utilização da tese, nos processos judiciais, de que a instância do judiciário não é a mais adequada (*forum non conveniens*), que impede o acesso à justiça, e adotar um critério diante da necessidade (*forum necessitatis*), eficaz para garantir a reparação integral dos direitos de atingidos e atingidas por violações de Direitos Humanos extraterritorialmente; discussão sobre mecanismos que evitem a captura corporativa na condução de procedimentos para o acesso à justiça dos atingidos e atingidas, associados à possibilidade de previsão de medidas coercitivas no âmbito internacional;

**3.** Há sempre uma desconfiança sobre a eficácia e a certeza de cumprimento de tratados internacionais. No entanto, é importante ressaltar que os Estados sede das empresas transnacionais, em sua maioria, e outros atores representantes dos interesses dessas corporações manifestaram, desde o início das negociações do Tratado, sua objeção a ele. Por que esse Tratado não seria bem-vindo sob a perspectiva de tais agentes? Houve muitas tentativas



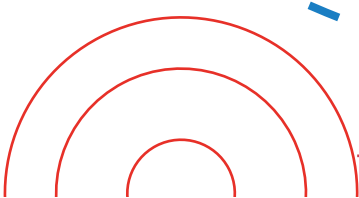


de boicote, que apesar de não terem sido bem sucedidas, nos colocam em uma posição de maior responsabilidade ainda, isto é, há o perigo de se aprovar um instrumento internacional que rebaixe os marcos regulatórios sobre empresas com relação aos Direitos Humanos, ou que, consagre de forma vinculante ou obrigatória, postulados que já se mostraram insuficientes para prevenir ou reparar violações de Direitos Humanos perpetradas por empresas, especialmente transnacionais, evitando os avanços necessários. Mostra-se fundamental o envolvimento no processo de setores chave da sociedade civil, como o sindical, tendo em vista, inclusive, a urgência de se avançar em pontos estratégicos da negociação e que já fazem parte do acúmulo proveniente da agenda de lutas do setor.

### **2.3. Pontos do conteúdo do futuro Tratado em maior disputa: Os desafios para a aprovação de um documento que expresse as demandas de indivíduos e comunidades atingidas, com destaque para o setor sindical:**

A gramática ou linguagem dos Princípios Orientadores não atribui às empresas a condição de violadoras de Direitos Humanos, uma vez que não existiriam obrigações impostas a elas com relação a esses direitos. As empresas, na condição de “agentes do desenvolvimento” gerariam riscos “naturais” ao desempenho de suas atividades, podendo causar danos ou impactos negativos.

MPara além de uma questão apenas conceitual, essas expressões atenuadas promovem uma consequência direta e extremamente perigosa, ou seja, colocam as corporações em uma posição privilegiada, permitindo que monitorem a condução do próprio empreendimento, sem a necessidade de uma fiscalização externa





eficiente e, o que é mais grave, possam inclusive desfrutar de um maior protagonismo na condução de processos de reparação de violações por elas mesmas causadas, a despeito dos próprios atingidos e atingidas, como no caso do rompimento da Barragem de Fundão, na Bacia do Rio Doce, no Brasil, envolvendo as empresas Vale, Samarco e BHP.

Outros pontos centrais e ainda em disputa:

► a defesa da primazia dos Direitos Humanos sobre quaisquer acordos de comércio e investimento – constante no Preâmbulo (havia sido retirado dos “Elementos”, mas foi proposto novamente pela Palestina, na sétima sessão de negociação do Rascunho 3, e é importante defender a sua manutenção). Como mencionado pelo representante da CSA em uma das seções:

*Observamos que o Preâmbulo foi aprimorado com emendas específicas destinadas a definir os objetivos e a lógica do Instrumento Legalmente Vinculativo. Saudamos, em particular, a reafirmação de que os direitos humanos são inalienáveis, iguais e não discriminatórios, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Além disso, as referências à Declaração MNE da OIT e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDGs) fortalecem o texto e garantem a coerência das políticas. Novos parágrafos que enfatizam a necessidade dos Estados e das empresas integrarem uma perspectiva de gênero em todas as suas medidas e que fazem referência à Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos são acréscimos bem-vindos.*

*Entretanto, acreditamos que o Preâmbulo pode ser ainda mais reforçado com as seguintes emendas:*

*Recordando todas as Normas Internacionais do Trabalho, além das já*





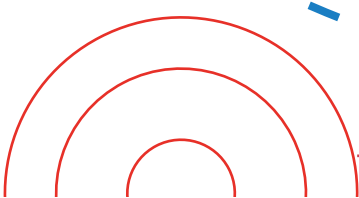
*referenciadas Convenções fundamentais da OIT;*

*Reconhecendo o impacto distintivo e desproporcional dos impactos dos direitos humanos relacionados às empresas sobre os trabalhadores;*

*Reafirmando a primazia dos direitos humanos sobre as empresas e o comércio. Este reconhecimento seria importante também em vista da nova arte. 14(5).”*

► Dispositivos que garantam **o protagonismo dos atingidos e das atingidas** e nesse caso dos trabalhadores e trabalhadoras, como princípio norteador, tanto da interpretação quanto da aplicação do Tratado, baseado no princípio da “centralidade do sofrimento da vítima”, já consagrado pelo Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Desta forma, o conceito de vítima, no **art 1** deve deixar claro a sua dimensão não apenas individual, mas coletiva, garantindo, inclusive, a proteção de defensores e defensoras de Direitos Humanos, dentre os quais devem estar explicitamente reconhecidos os sindicalistas, no **art 4**.

► **O alcance do Tratado – art 3**, que perdeu seu foco em empresas com caráter transnacional, quando da apresentação do Rascunho<sup>1</sup>, em 2019, em total descumprimento da Res26/9, e precisa resgatar essa orientação; da mesma forma a definição de relações de negócio precisa retomar o conceito de cadeia global de produção – art 1, chave para o movimento sindical, como já mencionado, e cuja demanda esteve sempre presente nas declarações de seus representantes durante as sessões;





► **A previsão de obrigações diretas para as empresas transnacionais**, o que também atenuaria o já mencionado caráter estadocêntrico do Tratado, podendo estas inclusive ser inseridas no artigo 6, referente à Prevenção, onde se encontra o conceito de devida diligência. Tal como as proposições dos representantes sindicais:

*“Obrigado, Presidente. Eu falo em nome dos mais de 200 milhões de membros das organizações sindicais globais: CSI, ICM, IE, IndustriAll, FIT, UITA, ISP e UNI.*

*“Embora saudemos a obrigação dos Estados de garantir um ambiente seguro e propício para os defensores dos direitos humanos e ambientais, continua sendo importante referir-se especificamente aos sindicalistas como defensores dos direitos humanos, dado o enorme risco de ameaças e retaliações na prática.*

*O artigo 6 sobre Prevenção incorpora firmemente a exigência dos Estados Partes de tomar todas as medidas legais e políticas necessárias para assegurar que **as empresas respeitem todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente e previnam e mitiguem abusos dos direitos humanos em todas as suas operações** (art. 6(1)). Enquanto que o art. 6(1). 6(2) traz o foco da prevenção de volta à legislação obrigatória de due diligence em matéria de direitos humanos, é claro que o art. 6(3). 6(1) estabelece expectativas dos Estados para ir além desta medida, em consonância com as UNGPs.*

*As emendas da nota incluem a exigência de que a legislação nacional de due diligence dos direitos humanos obrigue as empresas a integrar uma perspectiva de gênero, em consulta com mulheres e organizações de mulheres potencialmente impactadas, em todos os estágios do DRHH. Também saudamos a referência à necessidade de assegurar que as consultas com os povos indígenas sejam realizadas de acordo com as normas internacionalmente acordadas de consentimento livre, prévio e informado”.*

► No tocante à **devida diligência – art 6** é importante garantir que seu significado seja relativo ao cumprimento de normas

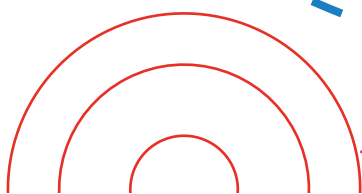




obrigatórias de Direitos Humanos pelas empresas, mas que não configure um automonitoramento somente, sem fiscalização externa e efetiva, figurando como mera conferência de lista (checklist), cujos parâmetros possam ser estabelecidos pelas próprias corporações, permanecendo como obrigação de meio e não de resultado. Essa mudança de paradigma, especialmente para alguns setores da atividade econômica de alto risco, teria uma grande capacidade preventiva com relação às violações de Direitos Humanos, e para que se chegue a esse resultado a presença qualificada dos sindicatos nas sessões de negociação é importantíssima;

► A necessidade de se atribuir **responsabilidade civil, penal e administrativa – art 8** às pessoas naturais e jurídicas. A responsabilidade civil das empresas, especialmente transnacionais, configura um ganho fundamental no combate ao poder econômico desigual e à impunidade sistêmica da qual se beneficiam essas empresas. Uma vez que a dinâmica de reparação pecuniária coloca os atingidos e atingidas no centro do debate. Novas leis de devida diligência tentam inclusive avançar nesse quesito, enfrentando também dificuldades, como a Lei Alemã, que conta basicamente com muitas administrativas em sua esfera de sanções;

► **Garantia do reconhecimento de jurisdição extraterritorial – art 9** baseado em critérios de reconhecimento de jurisdição, baseados também no domicílio empresarial, que possam viabilizar, tanto o acesso à justiça, quanto a reparação integral e efetiva de atingidos e atingidas até em Estados onde não tenham ocorrido as violações, mas onde se encontrem os principais ativos das empresas matrizes, aspecto chave segundo estudos prévios já realizados pela CSA;





► **Mecanismos coercitivos internacionais complementares e eficientes – art 15** O Comitê previsto até agora não se mostra suficiente para o enfrentamento das violações cometidas pelas empresastransacionais. Alguma instância com caráter condenatório mais efetivo para além ou complementar à atuação dos Estados, muitas vezes ineficientes no seu papel, deve ser considerada. Existe a proposta da “*Campanha Global*” de criação de uma Corte Internacional, ou ao menos a previsão de mecanismos de queixas individuais e coletivas que possam servir para o oferecimento de denúncias por parte das vítimas, bem como pelos trabalhadores e/ou sindicatos;

### **2.4. Principais atores: o papel dos Estados, da sociedade civil e as contribuições estratégicas do setor sindical das Américas:**

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, assim como a maioria dos órgãos da ONU, são projetados para o protagonismo dos Estados, no entanto, a sociedade civil tem desempenhado um papel crucial na negociação. O ativismo constante e qualificado de organizações e movimentos sociais, muitos articulados em Redes, como a **Campanha Global para Reivindicar a Soberania dos Povos, Desmantelar o Poder Corporativo das Transnacionais e acabar com a Impunidade** (“Campanha Global”), assim como a **Aliança para o Tratado**, foi sempre fundamental para assegurar tanto a manutenção do processo em si, quanto para possibilitar que pautas referentes aos movimentos e principalmente de interesse dos trabalhadores e das trabalhadoras pudessem ser contempladas no texto do Tratado. O trabalho de incidência com os Estados também se mostrou essencial, uma vez que nem todos





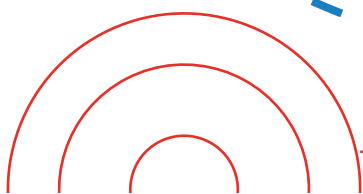


têm os recursos ou a vontade política necessários para manter a sua capacidade propositiva durante as sessões. Desta forma, o material produzido por essas organizações mostrou-se sempre muito útil.

É fundamental mencionar a importância da contribuição de representantes do setor sindical, e que passaram a participar mais intensamente das atividades de preparação, além das sessões de negociação do Tratado, inclusive como parte da “Campanha Global”. Os aportes advindos da categoria foram desde o início consideradas essenciais para garantir maior legitimidade ao processo, e força para as demandas sociais, a partir de um diagnóstico, não apenas da sociedade civil, mas de diversos Estados. Vitórias como a proibição do *forum non conveniens*, além da possibilidade de previsão de um critério de jurisdição baseada no conceito de domicílio empresarial, onde estejam os principais ativos da empresa, alcançando potencialmente a empresa matriz, dentre outras, fizeram-se possíveis após a reunião das vozes sindicais. Assim, o trabalho de discussão e aprofundamento do tema se faz ainda mais importante para a manutenção da incidência da classe no espaço de negociação do Tratado.

## **2.5. A relação entre o nacional e o internacional: A importância da incidência nos países:**

É importante destacar que não podemos isolar completamente, seja na esfera econômica, política, ou jurídica, o plano nacional do internacional, principalmente após o fenômeno da globalização. No que diz respeito aos avanços passíveis de serem promovidos pelo Direito Internacional, é importante que exista no espaço doméstico uma abertura para eles, com maior possibilidade de adaptação





dos preceitos provenientes das negociações internacionais, ao ordenamento jurídico interno. Essa é uma via de mão dupla, uma vez que quanto mais altos os parâmetros já existentes nacionalmente, mais fácil obter do Estado uma postura ambiciosa e ativa no processo de negociação do Tratado.

Assim, é fundamental a incidência nacional, seja para a elaboração de diretrizes nacionais protetivas sobre empresas e Direitos Humanos, como para impulsionar o Estado a atuar de forma mais incisiva na negociação do instrumento internacional. Esse argumento torna-se ainda mais relevante quando projetado para a região da América Latina, pois o Sul global é a área mais afetada pelos aspectos negativos da atuação de empresas transnacionais e a sua condição de impunidade estrutural, e será muito difícil esperar um movimento espontâneo daqueles Estados que se beneficiam dessa situação. Portanto, a atuação constante e capacitada de Estados do Sul torna-se crucial para o avanço do Tratado em face a um texto que contemple as demandas dos povos e grupos mais vulneráveis às violações de Direitos Humanos cometidas pelas empresas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> *Sugestão de acompanhamento do processo do PL 572 no Brasil, que cria a lei marco em direitos humanos e empresas.*

O atual Rascunho do Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos





### **3. A BUSCA PELA RESPONSABILIZAÇÃO DAS EMPRESAS MATRIZES NAS CADEIAS GLOBAIS DE PRODUÇÃO NA AMÉRICA LATINA: POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO Tratado para Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá e República Dominicana**





Humanos abre diferentes frentes de negociação estratégicas para se alcançar melhores condições de prevenção e responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos, especialmente as de caráter transnacional, tais como: a necessidade de atribuição de obrigações diretas para as empresas, mediante a previsão da responsabilidade civil, penal administrativa das pessoas naturais e também jurídicas; a busca pela melhor compreensão do caráter transnacional da atividade, a fim de se viabilizar a responsabilização da empresa matriz por violações cometidas por entes econômicos que integrem a sua cadeia global de produção; o reconhecimento da jurisdição transnacional, a cooperação e o monitoramento da atividade empresarial mediante a redefinição de devida diligência de Direitos Humanos, dentre outros pontos chave como a primazia dos Direitos Humanos sobre acordos de comércio e investimento e a luta por uma orientação interpretativa do texto que garanta o protagonismo dos trabalhadores e das trabalhadoras afetados pelas violações.

Vale ainda ressaltar que o espectro de proteção de Direitos Humanos previsto neste Tratado também pode auxiliar no estabelecimento de um patamar protetivo mais uniforme com relação aos Direitos Humanos, incluindo os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, dentre os quais os direitos trabalhistas. Tal conquista tem o potencial de beneficiar países da América Latina, reféns de um processo de precarização das relações trabalhistas, que a despeito de ser global e estrutural, intensificou-se nos últimos anos, principalmente após a pandemia de COVID-19, atingindo de forma muito dura a região.

Na Argentina, por exemplo, apesar da existência de extensa regulamentação interna, de acordo com a última pesquisa do *Observatório Laboral de las Américas*, observam-se muitas denúncias



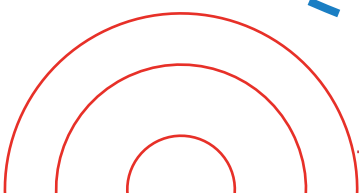


de violações de direitos, as quais se tornaram mais agudas no período da pandemia, como demissões apesar de proibição, cortes salariais e adiantamento de férias. Um dos pontos mais levantados pelo setor sindical é o descumprimento de dever de devida diligência empresarial, constatando-se a pouca eficácia dessas diretrizes voluntárias.

Na Costa Rica, por sua vez, apesar da existência de regulamentações específicas com relação às cadeias de produção do setor de gás que preveem a identificação dos entes de toda a cadeia como um dos requisitos necessários para a concessão da sua exploração, seja por pessoa física, seja por privada, não há menção às possíveis violações aos direitos humanos ao longo da cadeia, tampouco vincula os exploradores de tal atividade econômica à sua observância. Ao citar a responsabilidade solidária entre Estado e pessoa exploradora da atividade econômica, a lei é restritiva, vinculando a verificação em concreto a casos específicos.

Em El Salvador, de acordo com a última pesquisa do *Observatório Laboral de las Américas* em 2021, identificaram-se uma série de violações de direitos trabalhistas, dentre as quais, demissões e suspensão de contratos. Até 1º de maio a estimativa é que se haviam perdido mais de 70 mil postos de trabalho. Os segmentos de trabalhadores na informalidade viram-se mais afetados, com a redução de sua renda básica diária mediante medidas como a “fique em casa”. A proposição de contratos com salários até 50% a 70% do valor normalmente atribuído também foi uma prática identificada, somada à aprovação da Lei de Teletrabalho sem diálogo com organizações sindicais. O Panamá, por sua vez, é um dos países que não apresenta nenhuma legislação de monitoramento da cadeia global de produção.

Na República Dominicana o *Observatório* aponta que a informalidade





se agravou também com a pandemia e, além de o país não ter ratificado a Convenção 151 da OIT, que garante a liberdade sindical e a inclusão de profissionais na negociação das condições de trabalho, o movimento sindical vem atuando na tentativa de impedir mudanças no Código de Trabalho que visam diminuir as garantias trabalhistas.

O Brasil não foge ao padrão: a pandemia nesse país afetou principalmente trabalhadores informais e de baixa escolaridade, com destaque para o setor de serviços. Esse aumento da informalidade, por outro lado, faz parte de uma política de Estado conservadora que se aprofundou a partir da Reforma Trabalhista, em vigor desde 2017 (Lei 13.467, de 2017), que mudou as regras relativas à remuneração, plano de trabalho e carreira, obrigatoriedade da contribuição sindical, dentre outras, favorecendo as empresas.

Assim, conteúdos que integram a negociação do Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos com respeito à amplitude dos direitos trabalhistas, como o cumprimento das principais Convenções da OIT, assim como relativas ao monitoramento das cadeias globais de produção, podem ajudar a impor limites à intensificação da flexibilização dessas garantias de forma mais uniforme, em países do Sul global, beneficiando a América Latina diante do cenário exposto. Podem-se citar como exemplos as propostas reproduzidas abaixo, apresentadas pela Bolívia, Panamá, África do Sul, Cuba e Palestina para o Preâmbulo do Tratado:

(PP3) Recordando também a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a Declaração e Programa de Ação de Viena, a Declaração e Programa de Ação de Durban, a Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, a





Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais, as Convenções relevantes da OIT, e recordando ainda a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, assim como todas as Declarações de Direitos Humanos acordadas internacionalmente; (Bolívia, Panamá, África do Sul, Palestina, Cuba)

(PP11) Sublinhando que as empresas, independentemente de seu tamanho, setor, localização, contexto operacional, propriedade e estrutura têm a obrigação de respeitar os direitos humanos reconhecidos internacionalmente, inclusive evitando causar ou contribuir para os abusos e violações dos direitos humanos através de suas próprias atividades e abordando tais abusos quando eles ocorrem, bem como prevenindo ou mitigando abusos e violações dos direitos humanos que estão direta e indiretamente ligados a suas operações, produtos ou serviços através de suas relações comerciais; (Palestina)





## 4. OUTROS MARCOS REGULATÓRIOS COM RELAÇÃO À ATIVIDADE EMPRESARIAL TRANSNACIONAL







## 4.1. Planos Nacionais de Ação:

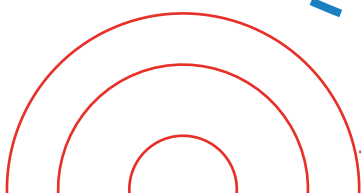
A adoção dos Princípios Orientadores levou à criação do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos<sup>16</sup>, em 2012, que apresentou seu primeiro relatório anual ao Conselho, recomendando aos Estados o desenvolvimento de Planos Nacionais de Ação como parte do processo de implementação dos Princípios. Já em 2014, o Grupo lança um documento guia para orientar os Estados no desenvolvimento desta estratégia.

Segundo esse documento, os Planos deveriam apresentar 4 requisitos essenciais: ser obrigatoriamente alicerçados nos Princípios Orientadores; contextualizados especificamente na realidade de cada Estado; provir de processos dotados de transparência e diálogo; contar com revisões e atualizações periódicas, respondendo sempre à dinamicidade e evolução de novas realidades.

O Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas, a fim de entender melhor a estrutura desses Planos e como concretamente vinham sendo elaborados, tanto na Europa, quanto na América Latina, realizou dois estudos, sobre os primeiros Planos Nacionais europeus e as primeiras versões de Planos da Colômbia, México, Chile, além de algumas iniciativas brasileiras sobre o tema. É curioso notar que as mesmas críticas puderam ser atribuídas às iniciativas em ambas as regiões, isto é, falta de clareza metodológica quanto aos critérios de escolha e participação de diferentes setores da sociedade civil,

---

<sup>16</sup> O Grupo de Trabalho de Empresas e Direitos Humanos é composto por cinco especialistas indicados, não sendo um grupo no qual participam Estados. Anualmente realiza-se o Fórum do grupo para debates, missões dos especialistas e relatórios de casos e países.





levando a um predomínio das propostas dos segmentos empresariais; falta de previsão específica sobre normas de Direitos Humanos que possam ser consideradas parâmetros protetivos verdadeiramente aplicados, com predomínio para as diretrizes da OCDE, e a lógica dos Pontos de Contato; falta de definição de obrigações efetivas para as empresas em matéria de Direitos Humanos, que possam ser estendidas por toda a cadeia global de produção. Além de preservação da lógica do voluntarismo e automonitoramento das próprias corporações, sem, no entanto, a existência de sanções passíveis de serem empregadas por violações de Direitos Humanos.

Observa-se, assim, que os Planos Nacionais de Ação precisam de um esforço organizado e capacitado da sociedade civil, conjugado a uma correlação de forças compatível, para que apresente as demandas capazes de contribuir para uma normativa mais ambiciosa com relação às violações de Direitos Humanos por empresas. Mas, de qualquer maneira, um desafio sempre estará presente: a permanência da sua voluntariedade. Esse problema foi identificado pelo governo alemão, tanto em 2019, quanto em 2020, depois que a aplicação de uma pesquisa sobre o cumprimento do dever de devida diligência contido no seu Plano Nacional de Ação identificou que ele só era cumprido por 13% a 17% das empresas com mais de 500 funcionários. Esse teria sido um dos dados que impulsionaram o governo e segmentos da sociedade civil à elaboração da uma Lei sobre Cadeia de Suprimento e Devida Diligência, que entrará em vigor em janeiro de 2023.



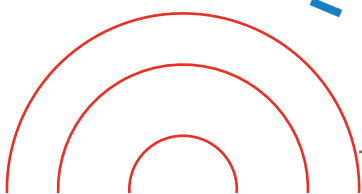


## 4.2. Devida Diligência:

A Devida diligência é considerada o núcleo fundamental do pilar dois referente aos Princípios Orientadores, ou seja, o dever das empresas de respeitarem os Direitos Humanos, expressa por uma junção eficiente, segundo o Prof. John Ruggie, entre iniciativas públicas e privadas, orientadas pelo já mencionado “pragmatismo principiológico” em matéria de Direitos Humanos. Esse fundamento, segundo Ruggie já poderia ser depreendido de outros instrumentos internacionais, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, além das principais Convenções da OIT.

Entretanto, os Princípios Orientadores, principalmente a partir dos Princípios 17 a 21 teriam sido capazes de detalhar a condução do compromisso empresarial com as chamadas “boas práticas” associando-as, não mais a uma análise de risco puramente empresarial, mas com a medida de compromisso ou não com a observância do Direitos Humanos. Há vários exemplos históricos de iniciativas que estariam hoje associadas a esses tipos de normas, mas se destacam, recentemente, a lei francesa, de 2016, a alemã, que ainda entrará em vigor em 2023, e a nova diretiva europeia sobre o tema.

Essas legislações não foram submetidas suficientemente à prova, mas algumas fragilidades comuns já podem ser apontadas, e estão associadas exatamente as suas capacidades de viabilizarem a responsabilização das empresas matrizes no âmbito da cadeia global de produção. Ou seja, o alcance das leis, na definição de





entes da própria cadeia global de produção e os vínculos exigidos para promover a responsabilização não são considerados fatores facilitadores; a participação de trabalhadores ou de potenciais atingidos e atingidas pela atividade empresarial ainda é muito reduzida, concentrando-se, em grande medida, o fornecimento de informações sobre a “conduta responsável”, ou o cumprimento da diligência devida nas próprias empresas, sem a previsão de mecanismos externos neutros; continuam configurando, em grande medida, obrigações apenas de “meio”, praticamente um check list empresarial, e não uma obrigação de resultado mediante o compromisso absoluto e não remediável de não violação de Direitos Humanos, além da falta de sanções consideradas efetivas, como no caso da lei alemã que só prevê sanções administrativas.

### 4.3. A lei marco brasileira:

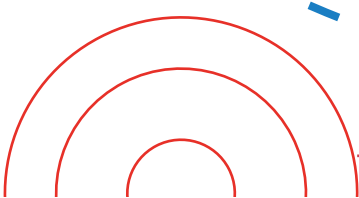
A lei marco brasileira, o **Projeto de Lei 572 de 2022** constitui o resultado do acúmulo obtido por várias organizações da sociedade civil brasileira, centros acadêmicos e instituições públicas defensoras de Direitos Humanos, que, ao acompanharem a “agenda internacional sobre empresas e Direitos Humanos”, identificaram suas fragilidades e reconheceram a necessidade de elaboração de uma lei nacional que impusesse obrigações efetivas às empresas em matéria de Direitos Humanos, além de ser capaz de manter um diálogo com o processo de negociação do Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos, “preparando” o cenário nacional para melhor adequar-se a um futuro tratado ambicioso sobre a temática.

O Projeto de Lei traz normas de Direitos Humanos para além dos Princípios Orientadores, as quais atribuiriam obrigações diretas às





empresas, assim como aos Estados, em esferas distintas, preservando o compromisso do Estado em promover políticas públicas de Direitos Humanos, por exemplo, além de viabilizar um monitoramento externo e neutro da atividade empresarial, com a participação de trabalhadores, possíveis atingidos e atingidas. Esse monitoramento deveria ocorrer em toda a cadeia global de produção, estabelecendo também, por exemplo a proibição da negativa de jurisdição quando essencial para o acesso à justiça e a obtenção de reparação efetiva pelas violações de Direitos Humanos. Também prevê mecanismos de cooperação, transparência e fornecimento de informações por parte das corporações; o princípio do protagonismo de atingidos e atingidas, fundamentado no princípio da centralidade do sofrimento da vítima, exemplificado pelo dever de garantia do direito à consulta prévia e informada, conforme a Convenção 169 da OIT, incluindo até o direito à recusa do empreendimento, assim como a reformulação do conceito de devida diligência para além do voluntarismo e do automonitoramento, dentre outros dispositivos. Ou seja, busca-se a aprovação de uma lei que traduza a lógica e toda a racionalidade dos Direitos Humanos, e não seja mais um código de conduta ou de boas práticas empresariais.



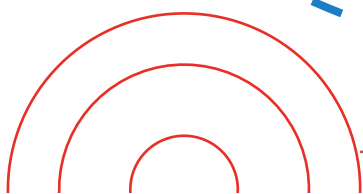
# 5. CONCLUSÕES:





Pode-se concluir que a iniciativa de elaboração de um Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos, em curso hoje no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, coloca em pauta demandas históricas e essenciais por parte da classe trabalhadora e de demais segmentos da sociedade civil, mundialmente. O texto, ainda em construção, tem o potencial de oferecer melhores soluções para a responsabilização – civil, penal e administrativa – de empresas transnacionais, ou com caráter transnacional, em toda a sua cadeia global de produção, por violações de Direitos Humanos, seguindo uma lógica de empoderamento de atingidos e atingidas pelas violações, assim como de seus defensores e defensoras, além de estabelecer mecanismos de cooperação entre Estados que nenhuma lei nacional, isoladamente, é capaz de garantir.

É urgente, portanto, a compreensão do que está em disputa, com o intuito de capacitar os próprios grupos sociais, assim como impulsionar os Estados em prol da participação para aprovação de um instrumento vinculante internacional mais ambicioso, não se descuidando, entretanto, da manutenção ou elaboração de novas normas nacionais que também sejam capazes de garantirem diretrizes de Direitos Humanos vinculantes para as empresas. Deve-se ressaltar que essa agenda só ganhará mais força se associada às demais lutas nos territórios e em outros espaços internacionais, como OIT e OMC, a fim de se obter uma maior sinergia e fortalecimento das diferentes posições sobre cada aspecto estratégico do tratado. O processo ainda está em curso, há um grande desequilíbrio de poder, e a participação dos representantes sindicais da América Latina, onde se apresentam algumas das redes e articulações de maior representação no mundo, se mostra essencial.





[1] No website da “Campanha Global” há uma matéria sobre a “Lei Marco” com links para suas versões em português e inglês: <https://www.stopcorporateimpunity.org/brazil-has-first-bill-to-hold-companies-accountable-for-violations-to-the-rights-of-affected-populations/>.

[2] No website Homa- Centro de Direitos Humanos e Empresas ([www.homacdhe.com](http://www.homacdhe.com)) há um documento sobre a necessidade de uma lei marco brasileira sobre Direitos Humanos e Empresas que dispõe sobre esse histórico.







Apoia



**DGB  
BILDUNGSWERK**

BUND