

QUANDO NEGÓCIOS NÃO SÃO

APENAS NEGÓCIOS

AS CORPORAÇÕES MULTINACIONAIS
E OS DIREITOS HUMANOS

JOHN GERARD RUGGIE

Tradução: Isabel Murray



Brasil



São Paulo, 2014

Mas quem eu deveria ser? Eu era um ativista ou um diplomata? O acadêmico independente que eu era antes ou um mediador entre as empresas e pessoas com queixas contra elas? Quem eram meus aliados e quem seriam meus adversários? Como eu poderia superar os obstáculos previstos e, talvez, até mesmo transformar alguns em vantagens? Eu não tinha nem mapa nem manual do usuário para me orientar.

Uma das primeiras consultas reuniu líderes de povos indígenas da América Latina. Pedi que me falassem dos assuntos mais importantes para eles. E depois falei dos planos ainda incertos para prosseguir com minha missão. No fim, uma das participantes, vestida com trajes típicos, puxou-me para uma conversa. Ela agradeceu pela reunião e por ter ouvido as preocupações de todos, e completou: “Mas você fala demais com sua cabeça, e não suficientemente com seu coração. Se você quiser sucesso, terá de deixar seu coração falar”. Levei alguns segundos para elaborar uma resposta. Mas, quando consegui, minha crise existencial tinha sido resolvida. Eu disse algo como: “Deixarei meu coração guiar meu compromisso com os direitos humanos. Mas vou precisar que minha cabeça guie meu coração pelo difícil terreno global que estamos atravessando”. Esse também é o espírito no qual este livro foi escrito.

Capítulo 1

O Desafio

Em meados de 2010, o jornal *The New York Times* relatou uma onda de suicídios cometidos por trabalhadores da Foxconn Technology em Shenzhen, na China.¹ O artigo incluía acusações de condições e práticas abusivas no local de trabalho, funcionários menores de idade nas linhas de montagem, vários riscos graves à saúde e à segurança que resultaram em acidentes fatais, adulteração nos registros de horas extras e descarte inadequado de resíduos tóxicos. A Foxconn é a maior fabricante terceirizada de componentes eletrônicos no mundo. Entre outros produtos, ela fabrica iPhones e iPads para a Apple. As notícias chocaram os fãs dos produtos Apple. Mas o mais surpreendente foi descobrir que há muito tempo a Apple conseguia evitar a análise e as críticas internacionais não apenas por seu aparente fracasso em tratar esses problemas com um importante fornecedor mas também contribuindo com alguns deles por meio de suas próprias práticas de compra – como, por exemplo, quando Steve Jobs, seu CEO, subitamente decidiu renovar a tela de um novo modelo de iPhone pouco mais de um mês antes do lançamento, impondo assim mudanças radicais no funcionamento da linha de montagem e do calendário de produção do fornecedor, mudanças que não poderiam ser cumpridas sem a violação de normas trabalhistas que já eram fracas.² Só em fevereiro de 2012, a Apple anunciou que iria permitir

que um terceiro, a Associação pelo Trabalho Justo (Fair Labor Association, FLA, na sigla em inglês), realizasse a auditoria nas instalações de seu fornecedor na China. A FLA é uma organização sem fins lucrativos, sediada em Washington, e realiza inspeções de fábricas para marcas famosas desde 1999.

Não existe nenhum repositório mundial amplo e legítimo de informações sobre o envolvimento de corporações multinacionais em abusos aos direitos humanos. Existem, porém, razões intuitivas e empíricas para se suspeitar que houve aumento real a partir da década de 1990. Em parte, é uma questão apenas de números: existem bem mais companhias operando em mais países em todo o mundo, aumentando os contextos sociopolíticos que representam novos desafios para a liderança corporativa, em especial no que se refere aos direitos humanos. Além disso, para muitas companhias, a globalização significou a adoção de modelos operacionais baseados em redes, envolvendo múltiplas camadas de entidades corporativas e diferentes formas de relacionamentos corporativos espalhados por vários países. Redes, pela própria natureza, envolvem a privação de certo grau de controle em operações importantes, substituindo relacionamentos negociados por estruturas hierárquicas. Essa forma de empreendimento ampliado pôde melhorar a eficiência econômica do empreendimento em geral, mas também aumentou os desafios que as empresas enfrentam na administração de suas cadeias globais de valor – toda a gama de atividades exigidas para levar um produto ou serviço de sua concepção até o uso final. À medida que aumenta o número de elos nas cadeias de valor, aumentam também as vulnerabilidades para a empresa como um todo, representadas por esses elos.

Portanto, diferentemente de atos de conduta ilegal ou mau julgamento por parte de diretores de empresas, se essas mudanças estruturais não forem acompanhadas, aumentam as chances de “a companhia”, durante algum protesto, entrar

em conflito com as normas sociais vigentes, com seus próprios princípios corporativos e, em alguns casos, até mesmo com a lei. O principal desafio do tema empresas e direitos humanos é a criação de instrumentos de governança pública, civil e corporativa para reduzir tais tendências e fornecer reparações aos danos onde eles ocorrerem. O primeiro passo desse esforço é desenvolver um cenário mais sistemático do problema em si.

Neste capítulo, descrevo uma amostragem de casos que se tornaram emblemáticos de diversos desafios de direitos humanos por parte das empresas, e extraio deles algumas das dimensões fundamentais que ilustram a globalização e a governança em relação aos direitos humanos. Também apresento normas mais amplas e correlações de supostos abusos corporativos, com o objetivo de ampliar e aprofundar nosso entendimento dos desafios.

I. Casos Emblemáticos

Nike

Em um artigo publicado em 2004 na *Harvard Business Review*, Simon Zadek, que na época era CEO da AccountAbility, uma empresa de consultoria de ponta, descreveu a Nike, famosa marca de sapatos e roupas esportivas, como “uma líder em práticas progressistas”, exemplificando a conclusão com êxito de uma progressão de cinco etapas no “caminho rumo à responsabilidade empresarial”.³ Mas nem sempre foi assim. Poucos anos antes, a Nike era o retrato do que os críticos descreveram como uma corrida ao fundo do poço, de tudo que estava errado com a globalização das empresas.

A Nike foi uma das primeiras empresas de manufatura a terceirizar por completo a produção: começando no Japão na década de 1970, mudando para Coreia do Sul e Taiwan no começo dos anos 1980. Quando o modelo de custos nesses países enfrentou pressões, a Nike convenceu os donos das fábricas fornecedoras a montarem operações em outras partes da Ásia,

especialmente China e Indonésia. Em 1990, as fábricas terceirizadas da Nike no exterior empregavam mais de 24 mil funcionários, fornecendo mais de 6 milhões de pares de sapatos, entre outros produtos.⁴ Os problemas sérios da Nike começaram na Indonésia no começo dos anos 1990, quando ativistas norte-americanos de direitos humanos, em parceria com instituições locais, começaram a entrevistar funcionários, publicar boletins informativos e estabelecer bases para campanhas. No início, os problemas eram baixos salários e condições de trabalho impróprias – com salários de US\$ 0,19 por hora, segundo trabalhadores entrevistados pela emissora de TV CBS, enquanto o astro do basquete Michael Jordan recebia US\$ 20 milhões por ano para endossar os produtos da Nike.⁵ Funcionários também afirmaram que não podiam sair dos alojamentos da fábrica, exceto aos domingos e, mesmo assim, precisavam de uma carta de autorização da gerência. O trabalho infantil entrou na lista de violações quando a fotografia de um garoto paquistanês de 12 anos, costurando bolas de futebol, apareceu na revista *Life*.⁶ No fim da década, foi descoberto que fornecedores no Vietnã estavam usando um tipo de cola com um produto químico conhecido por causar doenças respiratórias, em doses que ultrapassavam até mesmo os baixos padrões vietnamitas.⁷

A Nike estava envolta por uma tempestade de publicidade negativa durante toda a década de 1990.⁸ A empresa enfrentou protestos violentos em muitas fábricas na Indonésia; sindicatos organizaram programas de estágios de verão para universitários norte-americanos sobre como fazer campanhas contra grandes corporações, de cuja base surgiu uma coalizão nacional para pressionar equipes esportivas que usavam uniformes da Nike e lojas nos campi das universidades que vendiam esses artigos ou outros artigos obtidos de forma similar; um “Dia Internacional de Protesto contra a Nike” em 28 estados americanos e 12 países; também uma participação nada lisonjeira nas cáusticas histórias em quadrinhos *Doomesbury*, um documentá-

rio de Michael Moore, dois programas da CBS, a “Batalha de Seattle”, como ficaram conhecidos os protestos que paralisaram a reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio em 1999, bem como no livro *Sem Logo – A Tirania das Marcas em um Planeta Vendido*, de Naomi Klein, normalmente chamado de “bíblia” do movimento contra a globalização.⁹

Em 1998, diante das críticas contra a empresa e a queda nos preços das ações, Phil Knight, fundador e CEO da Nike, fez um discurso no Clube Nacional de Imprensa em Washington: “Os produtos da Nike se tornaram sinônimo de salários baixíssimos, horas extras forçadas e abusos arbitrários. Acredito verdadeiramente que o consumidor norte-americano não quer comprar artigos produzidos em condições abusivas”.¹⁰ A Nike tornou-se um membro fundador do Pacto Global da ONU, fórum multiparticipativo para a promoção de boas práticas empresariais. Na primeira conferência de imprensa em 2000, um repórter perguntou ao secretário-geral Kofi Annan se dividir o palco com Phil Knight não era como se sentar à mesa de jantar com o demônio. Annan deu uma resposta rápida: os anjos não precisam de nossa ajuda. Mesmo assim, os ativistas não se acalmaram. Após a Nike ter dado os passos iniciais pelo caminho descrito por *Zadex* e ter começado a divulgar relatórios de progresso sobre suas práticas nos locais de trabalho, um morador da Califórnia entrou com uma ação contra a empresa, alegando que os relatórios violavam uma lei estadual que proibia propaganda falsa ou enganosa. A Nike afirmou que os relatórios representavam o direito a liberdade de expressão e, portanto, estavam protegidos pela Primeira Emenda da Constituição norte-americana. Mas a Suprema Corte da Califórnia decidiu que os relatórios eram uma forma de discurso comercial, e a Suprema Corte norte-americana enviou o caso de volta, sem tomar nenhuma decisão. A Nike acabou fazendo um acordo com o autor da ação.¹¹

Como muitas empresas em situações parecidas, a princípio a Nike respondeu às críticas dizendo basicamente: “Esse

problema não é nosso. Essas fábricas não são nossas. Não temos nenhum relacionamento patrimonial com elas. Apenas compramos os produtos". A Nike estava correta em termos es- tritamente jurídicos, mas errada em supor que essas repostas seriam suficientes. Agentes sociais conectados em várias partes do mundo se mobilizaram em torno da rede global de fornece- dores da Nike, ligando condições abusivas nas fábricas tercei- rizadas a públicos receptivos no mercado doméstico da Nike, e pressionando a marca a aceitar a responsabilidade por uma parte do problema. Marcas globais que terceirizam toda a pro- dução são muito mais comuns hoje do que quando a Nike co- meçou a prática. E muito além dessas "companhias virtuais", cadeias de fornecimento complexas e distantes são agora oni- presentes na economia global, encontradas em todos os setores e em todos os continentes. Muito já foi aprendido sobre como administrar os desafios relacionados a direitos humanos nas cadeias de fornecedores, e a Nike foi pioneira nesse processo.¹² Mas as questões essenciais sobre quem é responsável pelo quê, qual o tamanho dessas responsabilidades e quais são as reações mais eficientes permanecem sem resposta no que diz respeito a políticas e leis.

Bhopal

O enorme vazamento de gás isocianato de metila na fábrica de pesticidas em Bhopal, na Índia, logo após a meia-noite, em 3 de dezembro de 1984, é até hoje o maior desastre industrial da história. A revista *Newsweek* descreveu o cenário da manhã se- guinte com as seguintes palavras: "Parecia que uma bomba de nêutrons tinha explodido. Os prédios estavam intactos. Mas os corpos de pessoas e animais forravam o chão, transformando Bhopal em uma cidade de cadáveres".¹³ Milhares de pessoas que moravam nas favelas próximas às instalações da fábrica morreram imediatamente e mais ainda sucumbiram nas sema- nas, nos meses e anos seguintes; dezenas de milhares de pes-

soas ficaram inválidas e crianças nasceram com deficiências. Mais de 25 anos depois, a tragédia ainda é presente. Há pouco tempo, em março de 2008, um grupo de sobreviventes e ati- vistas realizou uma marcha de 800 quilômetros de Bhopal a Nova Délhi para realizar um protesto pacífico, sentando-se em frente ao escritório do primeiro-ministro. Outros se acorrta- ram ao portão da residência oficial, exigindo a assistência mé- dica que havia sido prometida, água potável e outras formas de apoio social e ambiental.¹⁴ A tragédia também gerou vários processos em níveis estadual e federal na Índia e nos Estados Unidos. Em 1989, o governo indiano concordou que a Union Carbide pagasse uma indenização de US\$ 470 milhões, valor que as vítimas acharam ser baixo e que representava uma "ren- dição perante a multinacional"¹⁵ – e, mesmo assim, o governo indiano ainda demorou 17 anos para pagar todos os pedidos de indenização.¹⁶

Diferentemente do caso da Nike, não havia dúvidas sobre quem era o "dono" do problema: a Union Carbide (UC). Mas quem era, exatamente, a Union Carbide? A controladora norte- americana tinha 50% da Union Carbide India Limited (Ucil), o governo da Índia e acionistas particulares eram proprietá- rios do restante e as ações, negociadas na Bolsa de Valores de Calcutá. De maneira geral, a Ucil funcionava como uma sub- sidiária independente. Em conformidade com as políticas do governo da Índia, a gerência e os funcionários eram quase to- talmente de nacionalidade indiana e tribunais indianos tinham jurisdição sobre a Ucil. Poucos dias após o desastre, o governo da Índia registrou queixas por negligência criminoso con- tra a Ucil e confiscou seus ativos.¹⁷

Munidos de procurações, advogados norte-americanos che- garam a Bhopal quase na mesma época, e logo após entraram com mais de 145 processos em tribunais norte-americanos contra a companhia controladora UC em nome das vítimas de Bhopal, em valores de até US\$ 20 bilhões por caso.¹⁸ Em abril de

1985, o governo da Índia também processou a UC e a Ucil em um tribunal norte-americano por um valor não revelado.¹⁹ Por que processar a empresa controladora? Talvez porque pudesse ter sido culpa dela, apesar da relativa independência da subsidiária. Por exemplo, foram feitas acusações de que havia defeitos no projeto original da fábrica, antes da existência da Ucil, e que aspectos de segurança seguiam padrões inferiores aos de usinas similares nos Estados Unidos. Outro motivo é que empresas controladoras têm mais dinheiro que as subsidiárias; a receita anual combinada das 14 fábricas da Ucil na Índia na época do desastre era de US\$ 200 milhões. Mas por que levar esses casos aos tribunais norte-americanos? Devido ao simples fato de que, como regra, tribunais em um país anfitrião não têm jurisdição sobre empresas controladoras situadas em outros países, apenas sobre as subsidiárias que funcionam localmente.

Todos os casos registrados em tribunais norte-americanos foram consolidados em apenas um, na Corte Federal da zona sul de Nova York (eram casos consuetudinários de responsabilidade civil; o Estatuto de Ilícitos Civis no Estrangeiro ainda não estava em vigor em relação a corporações). A Union Carbide argumentou que os autores da ação não tinham legitimidade nos tribunais norte-americanos; portanto, o caso deveria ser rejeitado com base na doutrina do *forum non conveniens*: o que significa basicamente que aquela Corte não era entendida como o foro adequado para aquele caso específico – que deveria ser levado aos tribunais indianos. O juiz-presidente concordou, usando uma retórica rebuscada desnecessária: “Desprover o judiciário indiano dessa oportunidade de se impor perante o mundo e de tomar decisões em nome do próprio povo seria reviver uma história de servidão e submissão da qual a Índia se livrou”.²⁰ Mas o governo indiano não interpretou as coisas desse modo, e entrou com um recurso, mas o Tribunal de Recursos norte-americano manteve o parecer judicial por dois motivos.²¹ Primeiro, porque era mais fácil tentar levar o proces-

so adiante na Índia, já que as testemunhas estavam lá, muitas delas não falavam inglês e a maioria dos documentos estava escrita em hindi; portanto, “a Índia tinha acesso mais fácil às provas que os Estados Unidos”. Em segundo lugar, o tribunal concluiu que havia autonomia no relacionamento entre a UC e a Ucil e, apesar de a controladora ser responsável pela concepção inicial da fábrica, engenheiros da Ucil tinham feito muitas mudanças no projeto.

Demorou 26 anos para que qualquer membro da alta administração da Ucil fosse condenado por um tribunal indiano; os diretores foram sentenciados a dois anos de prisão e multados pelo equivalente a US\$ 2 100.²² Warren Anderson, que era CEO da UC na época, não se apresentou para uma audiência no tribunal de Bhopal; por isso, foi declarado fugitivo da justiça, e um mandado de captura, emitido contra ele. Os Estados Unidos se negaram a extraditar Anderson. Inspirados parcialmente pelo caso de Bhopal, advogados de muitos países começaram a procurar novas formas para que empresas controladoras fossem responsabilizadas legalmente por atos de suas subsidiárias. E logo descobririam uma maneira no Estatuto de Ilícitos Civis no Estrangeiro.

Shell na Nigéria

Já foram escritas muitas coisas que explicam “o paradoxo da fartura” ou “a maldição dos recursos”, sobre como a abundância de recursos naturais em países onde não há boa governança podem acabar se tornando uma maldição para seu povo.²³ Empresas multinacionais no setor extrativista – mineração, petróleo e gás – desempenharam papéis importantes nessa dinâmica perniciosa, de maneira voluntária ou não. Nenhum caso atraiu mais atenção ou causou um impacto maior na agenda de empresas e direitos humanos que a Royal Dutch Shell, na região conhecida como Ogoniland, uma área de cerca de mil quilômetros quadrados em que vivem 500 mil

peçoas do povo Ogoni, no estado de Rivers, Nigéria. A Shell começou a extrair petróleo nessa área na década de 1950.

A Nigéria é uma das maiores produtoras de petróleo do mundo. O petróleo é a principal fonte de renda do país, de divisas e de PIB. O país africano estatizou o setor de petróleo na década de 1970 e faz parte de joint ventures com companhias estrangeiras, agindo por meio de subsidiárias. Os estados nigerianos nos quais as operações são realizadas recebem apenas uma pequena fração da receita do petróleo. A Constituição de 1999 aumentou essa parcela para 13%, mas estudos independentes concluíram que muito pouco chega às áreas e às pessoas que mais sofrem os efeitos negativos das operações.²⁴ O mau uso dos fundos públicos por parte dos governos estaduais, bem como a corrupção e o roubo evidente em todos os níveis, tem suas consequências. Um relatório do grupo Human Rights Watch cita a declaração de uma professora de uma escola local no estado de Rivers, que não tem carteiras para os alunos: "As coisas de que mais precisamos são livros didáticos, materiais de ensino e um banheiro".²⁵ Instalações de saúde pública e infraestrutura também recebem críticas. De fato, segundo o Banco Mundial, mais da metade de todos os nigerianos vive com menos de US\$ 2 por dia.²⁶

Entre todas as questões críticas levantadas pela experiência da Shell, eu me concentro em duas. A primeira se relaciona ao fato, que ainda não é compreendido por muitas companhias, de que elas não precisam apenas de uma autorização legal mas também de uma licença social para operar. A autorização legal é emitida por agências governamentais; a licença social só pode ser concedida por comunidades – as quais, como no caso da Nike, podem ter dimensão internacional. A segunda questão diz respeito à cumplicidade corporativa em abusos aos direitos humanos cometidos por terceiros ligados à companhia. Essas são dimensões chave do nexó atual entre globalização e governança.

A Shell mantém sua concessão em Ogoniland – sua licença legal para operar – por meio da Shell Petroleum Development Company (SPDC), uma *joint venture* não constituída entre a Royal Dutch Shell e a Nigerian National Petroleum Corporation. Desde o começo, a exploração e produção de petróleo causaram danos ambientais no território dos Ogonis. A poluição do solo e da água, causada por vazamentos de petróleo, prejudicou a subsistência dos que dependiam da agricultura e da pesca. Além disso, "os moradores da área tinham de conviver com os queimadores de gás residual, em operação 24 horas por dia (alguns por mais de 30 anos), e uma poluição atmosférica que causava chuva ácida e problemas respiratórios. Gasodutos de superfície atravessavam muitas aldeias e antigas terras agrícolas".²⁷ Já na década de 1970, líderes ogonis escreveram para a Shell e para o governador militar do estado de Rivers se queixando da degradação ambiental, mas não tiveram resposta. A Shell costumava ignorar ou desacreditar a extensão do impacto ambiental causado por suas operações.²⁸ Além disso, a produção de petróleo, assim como a mineração, é uma atividade de com investimento intensivo, e criava alguns empregos para os moradores da região. Em resumo, as comunidades locais pagavam o preço, mas usufruíam de poucos benefícios, enquanto bilhares de dólares em petróleo eram extraídos do solo a sua volta: US\$ 5,2 bilhões durante a duração da concessão, segundo a Shell; e muitas vezes mais que isso, segundo o povo Ogoni.²⁹

De forma gradual, porém constante, a agitação civil foi aumentando. A Shell iniciou tentativas de reduzir as tensões investindo em projetos para o desenvolvimento da comunidade, como a construção de escolas e clínicas, a perfuração de poços de água potável e a construção de tanques de armazenamento de água. Mas algumas dessas iniciativas acabaram agravando a situação porque beneficiaram certos grupos em detrimento de outros, aumentando as rivalidades.³⁰ Em 1992, foi fundado o Movimento para a Sobrevivência do Povo Ogoni, e um de seus

Líderes era Ken Saro-Wiwa, escritor e ativista ambiental. O movimento proclamou uma Carta de Direitos dos Ogonis, que incluía recuperação do meio ambiente, distribuição mais justa da receita e maior autonomia política.³¹ Nem o governo nem a companhia responderam à iniciativa. Casos de sabotagem contra os gasodutos e outras propriedades da empresa aumentaram. Em 1993, 300 mil pessoas da etnia ogoni, mais da metade da população da região, foram às ruas para protestar contra a Shell. Logo após, em resposta ao espancamento de um funcionário da SPDC, a empresa retirou seu pessoal de Ogoniland e suspendeu as operações na área.³²

Resumindo, a Shell perdeu sua licença social para operar – a comunidade não tolerava mais a presença da multinacional. Quinze anos depois, quando a Shell ainda não podia voltar ao país devido à situação de segurança, que havia piorado ainda mais, o governo nigeriano também revogou a licença legal da companhia para explorar a concessão, apesar de continuar sendo uma importante produtora em outras partes do país. Yar’Adua, o presidente democraticamente eleito da Nigéria, concluiu que “existe total falta de confiança entre a Shell e o povo Ogoni. Por isso, outra empresa que seja aprovada pelos ogonis irá assumir o comando da operação”.³³

Vamos tratar agora do tema da cumplicidade. Nesse contexto que estamos discutindo, cumplicidade se refere ao envolvimento de companhias em abusos aos direitos humanos cometidos por terceiros, incluindo agentes do governo. Seu significado legal foi exposto de forma clara em casos de incitamento e cumplicidade de crimes internacionais, o que significa fornecer, conscientemente, ajuda prática ou incentivo que causem efeitos substanciais no cometimento de um crime por parte de outra pessoa.³⁴ Em 2009, após mais de uma década de disputas processuais em tribunais norte-americanos, a Shell enfrentou um julgamento civil com base nas denúncias feitas por demandantes, que incluíam o filho de Ken Saro-Wiwa,

acusando a Shell de contribuir para uma campanha de terror e repressão assassina contra a região Ogoni, que culminou com um julgamento falso – de acordo com muitas opiniões –, realizado pela ditadura militar nigeriana, e levou à execução de Saro-Wiwa por enforcamento.³⁵

O caso contra a Shell jamais teria sido possível não fosse pelo Estatuto de Ilícitos Civis no Estrangeiro, antes pouco conhecido, adotado pelo Primeiro Congresso dos Estados Unidos, em 1789, para fornecer ressarcimento por tais violações do direito internacional consuetudinário, como pirataria, maus tratos a embaixadores e violação de condutas de segurança.³⁶ O estatuto, que ficou praticamente inativo até ser redescoberto por advogados de direitos humanos na década de 1980, torna possível que estrangeiros movam ações civis em tribunais federais norte-americanos se as infrações alegadas alcançarem o nível de gravidade e de condenação universal dos delitos reconhecidos originalmente. O caso revolucionário contra uma grande corporação foi *Doe v. Unocal*, em 1997. As companhias processadas não precisam ser norte-americanas, apenas ter presença comercial significativa no país.³⁷

As acusações contra a Shell nos levam de volta ao ponto que abordamos anteriormente. Quando a agitação civil em Ogoniland se transformou em vandalismo e violência generalizada, tropas do governo foram chamadas para proteger as instalações da Shell, incluindo os gasodutos de superfície em todo o território, que eram, com frequência, danificados ou desviados para a venda do petróleo roubado. Após a Shell ter suspenso suas operações na região em 1993, o governo iniciou grande ofensiva em Ogoni. Aldeias foram queimadas, mulheres estupradas e cerca de 2 mil pessoas mortas até 1995.³⁸ A Shell negou qualquer conluio com o governo na época, apesar de ter admitido depois haver pelo menos uma vez auxiliado os militares.³⁹ Em meio a crescentes conflitos entre facções tribais, quatro líderes ogonis moderados foram mortos

por uma multidão enfurecida em 1994. Saro-Wiwa e outras 14 pessoas foram presas e acusadas pelas mortes. Saro-Wiwa não estava no local do crime, mas foi acusado de ter incitado a multidão.⁴⁰ Nove dos acusados, incluindo Saro-Wiwa, foram considerados culpados em um tribunal especial militar e condenados à força. Foi lançada uma campanha mundial para impedir as execuções, incluindo apelos de outros líderes africanos. Mas o líder militar da Nigéria, o general Sani Abacha, não se comoveu. A Shell sofreu enorme pressão para se manifestar e usar sua influência para pedir clemência aos condenados, mas, no dia em que os veredictos foram anunciados, a Shell divulgou uma declaração que dizia apenas: "Uma empresa comercial como a Shell não pode e não deve nunca interferir no processo legal de qualquer Estado soberano".⁴¹

Após a execução dos nove condenados de Ogoni, a revolta e as críticas da opinião pública forçaram a Shell a refletir. Ela revisou seus "Princípios Empresariais Gerais", desenvolveu novas políticas e ferramentas de Responsabilidade Social Corporativa e preparou a base para se tornar líder na área de empresas e direitos humanos.⁴² Mas a situação no delta do rio Níger, rico em petróleo, continuou a piorar. Agora, a violência e a criminalidade se estendem até o golfo da Guiné – região que, em termos de pirataria, só perde para a costa da Somália. As exportações de petróleo bruto da Nigéria continuaram a cair.

Em junho de 2009, quando o julgamento *Wiva v. Shell* estava para começar em Nova York, a Shell e os autores da ação em Ogoni concordaram em fechar um acordo de US\$ 15,5 milhões. Nenhum dos lados pôde contar sua versão dos fatos perante um júri, nenhum fato foi comprovado e, mesmo assim, ambos os lados afirmaram ser vitoriosos.⁴³

Yahoo! na China

A geração defensora dos direitos humanos nas empresas, que surgiu na década de 1990, desenvolveu o conteúdo e as for-

mas de suas campanhas, sobretudo, em torno de experiências do setor extrativista e das condições de trabalho em cadeias globais de fornecimento. Bhopal continuava a ocupar lugar de destaque em respeito à dimensão da tragédia, ao fato de que as vítimas não conseguiram responsabilizar a empresa controladora e em solidariedade ao forte e contínuo compromisso da sociedade civil indiana para corrigir os erros. Então, subitamente, um setor foi atingido; uma área que era vista como aliada à causa, a plataforma que permitiu a conexão de agentes da sociedade civil em diferentes partes do mundo, o compartilhamento de informações e a coordenação de estratégias: os provedores de serviços de internet.

A censura à internet é praticada por vários governos, de uma forma ou de outra.⁴⁴ Mas ninguém tem um sistema tão sofisticado quanto a China. Ele é composto por várias camadas: portas de acesso cuidadosamente controladas – chamadas de "grande firewall" pelos especialistas –, que separam a internet chinesa do restante da rede mundial; ferramentas de controle poderosas vendidas à China por empresas como a Cisco; e "barras da internet", ou burocratas chineses, que usam filtros eletrônicos para espionar e-mails, blogs e serviços instantâneos de textos, procurando palavras com implicações políticas. "Mas o maior fardo da censura rotineira é deixado aos provedores de serviços de internet [ISPs, conforme a sigla em inglês] e fornecedores de conteúdo".⁴⁵ Os ISPs têm listas próprias de vigilância e frequentemente recebem orientação adicional das autoridades sobre o que é ou não permitido. Além disso, eles são convocados para identificar usuários que os agentes do Estado considerem suspeitos. O Yahoo! é um desses provedores.

Em abril de 2004, Shi Tao, um jornalista de Pequim, usou sua conta de e-mail do Yahoo! China, que não tinha o nome dele, para enviar um artigo assinado com pseudônimo para um site pró-democracia em Nova York.⁴⁶ Fazia parte do artigo o resumo de um documento secreto que continha instruções do governo

de como a mídia deveria agir para ajudar a evitar agitações sociais às vésperas do aniversário de 15 anos do Massacre da Praça da Paz Celestial, ocorrido em 1989. Dois dias depois, as autoridades pediram ao Yahoo! informações sobre a conta de e-mail de Shi, e a empresa obedeceu. O jornalista foi preso logo depois, e, em março de 2005, condenado a dez anos de prisão por revelar segredos de Estado.

O golpe à reputação do Yahoo! nos Estados Unidos e em outras partes do mundo foi forte, e, em 2006, Jerry Yang, CEO da Yahoo!, disse: "Se você quiser fazer negócios [na China], tem que obedecer às regras".⁴⁷ Essa declaração fez com que Yang e Michael Callaghan, assessor jurídico do Yahoo!, sofressem uma reprimenda memorável em uma audiência do Congresso norte-americano em 2007. Tom Lantos, então presidente do Comitê de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e sobrevivente do holocausto, disse que, apesar de o Yahoo! ser um gigante tecnológico e financeiro, a empresa era "um pigmeu moral".⁴⁸

Uma "Lei pela Liberdade On-line Mundial" passou pelas etapas necessárias na Câmara dos Deputados. Entre outras coisas, a lei iria exigir que o presidente apontasse uma lista de "países que impunham restrições à internet" e, se um desses países pedisse a uma companhia baseada nos EUA para entregar dados de identificação pessoal, o Departamento de Justiça norte-americano iria decidir se o pedido tinha "fins legítimos para o cumprimento da lei".⁴⁹ Mas nenhum projeto de lei comparável foi apresentado ao Senado, e a iniciativa não foi adiante. Quanto ao Yahoo!, talvez envergonhado pelo encontro embaraçoso entre Yang e Lantos, chegou a um acordo jurídico com a família de Shi Tao e formou um "Fundo de Direitos Humanos Yahoo!" para dar assistência às pessoas na China que tenham sido presas por expressar suas opiniões via internet. Em 2008, o Yahoo! criou a Iniciativa de Rede Global, juntamente com o Google a Microsoft, organizações da sociedade civil, centros universitários e um pequeno número de empresas

de investimento socialmente responsáveis. O objetivo do grupo é desenvolver abordagens comuns para reagir às políticas e práticas governamentais que violam a liberdade de expressão e a privacidade.⁵⁰

Essa história, como as outras relacionadas anteriormente, é interessante por si só. Mas eu também a conto para identificar um dilema genuíno apresentado para as corporações multinacionais no qual a lei nacional contradiz, de forma significativa, e não oferece o mesmo tipo de proteção que os padrões internacionais de direitos humanos. Normalmente, autoridades nacionais exigem o cumprimento das leis, ao passo que outros *stakeholders* defendem a observância de normas internacionais – assim como a própria companhia, por razões de princípios ou simples coerência com a política empresarial. A questão de privacidade e liberdade de expressão na internet é uma nova manifestação desse dilema. Mas ela já existia a respeito do tema de liberdade de associação e negociação coletiva, bem como em relação à igualdade de gênero. Apenas uma legislação unilateral, como proposto pelo Congresso norte-americano, não resolveria o dilema; poderia ficar ainda mais complicado.⁵¹ Mas não existem regras internacionais legítimas para as companhias e nenhuma corte suprema internacional para decidir o que é certo.

A história do Google na China desenrolou-se de forma diferente. Motivada pela consciência ou por uma participação estagnada no mercado, após uma série de sofisticados ataques on-line, que a empresa diz terem partido da China, o Google anunciou que iria parar de censurar os resultados de buscas em seu site chinês. No início, o Google redirecionou automaticamente seus usuários para seu site em Hong Kong, que não sofre censura. Mas essa medida poderia causar ao Google a perda da licença para operar na China. Então, o Google chegou a um meio-termo com o governo chinês, pelo qual a companhia fornecia um link ao site google.com.hk, no qual os usuários podiam

clique para realizar pesquisas – mais um passo que colocava em risco a participação no mercado, mas que evitava que o Google participasse de atividades de censura.⁵² Sua participação no mercado continuou a despencar, e, em janeiro de 2012, o Google anunciou planos para expandir sua presença em território chinês por meio de aplicativos móveis, ferramentas de pesquisa de produtos e outros serviços que não requerem censura.⁵³

Descrevo esses casos como emblemáticos porque eles e alguns outros parecidos colocam firmemente o tema empresas e direitos humanos na pauta global. Cada um deles levantou questões para as quais não havia respostas de comum acordo no momento, em termos de normas sociais bem estabelecidas ou de direito internacional. Portanto, cada caso também representou um desafio para meu mandato. O caso da Nike foi o primeiro de muitos a levantar a questão de quais responsabilidades uma marca pode ter em relação aos funcionários que produzem seus artigos em jurisdições com trabalho de baixo custo e com regulamentação deficiente – resumindo, a questão da cadeia de fornecimento. Bhopal foi um caso extremamente complexo, pelo qual muitas lições diferentes podem ser aprendidas, mas a mais decisiva para as vítimas certamente foi a incapacidade de “rasgar o véu corporativo”, como se diz – o que significa chegar ao que está por trás das pessoas jurídicas separadas: a companhia controladora e suas subsidiárias. A Shell no território Ogoni é o caso mais exemplar de descuido dos assuntos relacionados à licença social, que foram se agravando até se tornar acusações de cumplicidade corporativa em graves abusos aos direitos humanos. Muitas vezes, quando não conseguem obter ou manter a licença social para operar, empresas dependem de forças de segurança particulares ou do governo para proteger seus bens de manifestantes ou até mesmo para tentar impor obediência em comunidades locais, incluindo o uso ilegal de força e outras formas de coerção. E, por fim, o Yahoo! ilustra o dile-

ma criado para as companhias quando as exigências legais do país anfitrião discordam totalmente dos padrões internacionais aceitos, possivelmente discordam também dos próprios valores da companhia e das expectativas de um grande número de pessoas chamados pela jornalista e ativista Rebecca MacKinnon de *netizens* – algo como “cidadãos” das comunidades na internet.⁵⁴

Ressalto um aspecto final antes de continuar; todos esses casos envolveram multinacionais ocidentais. Isso não é surpreendente já que essas empresas eram a vanguarda da globalização corporativa – e provavelmente estavam mais sensíveis a pressões cívicas locais e transnacionais e a serem levadas ocasionalmente a tribunais de justiça. Mas e o crescente número de multinacionais de países emergentes? Elas não estão em posição diferente? E isso não muda o cenário no futuro? Na medida em que uma resposta firme é possível nesse ponto, o cenário ainda é confuso. De forma geral, multinacionais não ocidentais estão atrasadas em relação a suas parceiras ocidentais na adoção de boas práticas. Mas elas não estão imunes a algumas das dinâmicas registradas nos casos emblemáticos, em particular as reações negativas por parte das comunidades nas quais as companhias atuam. Por exemplo, multinacionais chinesas estão descobrindo o que “licença social para operar” significa em diferentes lugares, da África aos Andes, onde suas operações causaram protestos e conflitos. Na província de Wasi, no Iraque, atividades da empresa China National Petroleum Corporation levaram à criação de um movimento local em prol dos direitos humanos.⁵⁵ E uma das operações de mineração suspensas por um decreto de estado de emergência no Peru, em dezembro de 2011, pertence ao Grupo Zijin Mining, da China.⁵⁶ As empresas brasileiras encontraram problemas parecidos em Moçambique. Essas companhias ainda têm um longo caminho pela frente para se igualar às parceiras ocidentais no que diz respeito à melhor administração das relações com a comunidade,

mas há indicações de que algumas estão tentando.⁵⁷

Após termos olhado para alguns casos individuais, com o objetivo de nos familiarizar com esse terreno, vamos examinar agora padrões mais amplos em desafios aos direitos humanos relacionados às corporações, e os contextos nos quais eles tendem a ocorrer.

II. Padrões e Correlatos

Diante da ausência de dados oficiais, a lista mais confiável de acusações públicas contra companhias em todo o mundo é o Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos (Ciedh), uma pequena organização, sem fins lucrativos, baseada em Londres.⁵⁸ Sua biblioteca on-line inclui informações sobre políticas e práticas empresariais em mais de 180 países e seu site recebe mais de 1,5 milhão de hits por mês. Se o centro determinar que uma acusação contra uma companhia é suficientemente séria para ser incluída em suas atualizações semanais regulares, ele convida a empresa a responder. Como parte dos preparativos para o desenvolvimento do Quadro Referencial “Proteger, Respeitar e Remediar”, examinei esse subgrupo de acusações entre fevereiro de 2005 e dezembro de 2007. Retirando as repetições (incluindo relatórios sobre procedimentos legais em andamento), o trabalho revelou 320 casos diferentes.

Normalmente, reclamações contra companhias não são apresentadas perfeitamente formatadas em linguagem de direitos humanos e, em geral, incluem várias denúncias. Apesar de algumas terem sido expressas em perfeita terminologia, a maioria teve de ser decodificada. O universo dos direitos usados como referencial para esse propósito são aqueles reconhecidos na Carta Internacional dos Direitos Humanos (Cidh), que é formada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adicionei também a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Como indicado na

Introdução, apenas com raras exceções, companhias não são diretamente sujeitas à legislação internacional, mas sim às leis internas do país onde atuam. Portanto, meu uso da Cidh e da declaração da OIT para fins de decodificação tem como objetivo indicar quais direitos reconhecidos internacionalmente as companhias estariam violando, e não quais leis.

Com esses pontos esclarecidos, podemos voltar agora ao assunto em questão. Fiz quatro perguntas: o que, quem, onde e como. Quais direitos humanos reconhecidos internacionalmente a companhia estaria afetando de forma negativa? Direitos de quem? Onde a ação aconteceu – em qual região e em qual setor? E como a companhia estava envolvida: direta ou indiretamente? A discussão a seguir resume as principais conclusões.⁵⁹

Quais Direitos?

As tabelas 1 e 2 demonstram que as companhias podem causar impactos negativos – ou são acusadas de ter causado tais impactos –, não apenas sobre vários direitos trabalhistas, como seria de se esperar, mas também sobre uma gama grande de direitos humanos de forma geral.

A Tabela 1 lista todas as violações a direitos ligadas a trabalho que foram mencionadas nas 320 acusações. As citadas com mais frequência foram direito a trabalho (por exemplo, rescisão arbitrária ou retaliativa de contrato de trabalho, demissões em massa sem indenização, uso de grande número de trabalhadores ocasionais com pouca ou nenhuma garantia de contratação); direito a remuneração correta e justa (frequentemente, pagamentos abaixo de valores mínimos e contagem incorreta de horas extras); e direito a um ambiente de trabalho seguro (questões de saúde e segurança). Apesar de haver muitas acusações de que as empresas estavam frustrando os direitos dos trabalhadores de se organizar, a liberdade de associação não apareceu entre os três maiores problemas – o que revela

muito sobre as baixas expectativas dos funcionários, e não sobre o nível de cumprimento das Normas por parte das empresas. Também havia várias queixas de que as empresas falsificavam ou destruíam registros antes de inspeções nas fábricas ou de auditorias. Outras acusações incluíam tolerância a assédio sexual rotineiro e também a abuso físico ou sexual de funcionários; uso de trabalho infantil; e apreensão de documentos de identidade dos trabalhadores, o que pode ser considerado trabalho forçado. Entre as acusações de abusos mais “flagrantes”, havia casos de empresas que teriam contratado forças de segurança ou estariam colaborando com grupos paramilitares que espancavam, torturavam e até mesmo matavam ativistas e manifestantes em prol dos direitos trabalhistas.⁶⁰

Tabela 1: Direitos Trabalhistas Afetados

Liberdade de associação	Direito à remuneração igual por trabalho igual
Direito a organização e participação em negociação coletiva	Direito a igualdade no trabalho
Direito a não discriminação	Direito a remuneração justa e favorável
Extinção da escravidão e do trabalho forçado	Direito a um ambiente de trabalho seguro
Extinção do trabalho forçado	Direito a descanso e lazer
Direito ao trabalho	Direito a vida em família

A Tabela 2 lista todos os direitos não trabalhistas refletidos nas acusações. Direitos relacionados à saúde dominam essa categoria e envolvem temas como a exposição da comunidade a poluentes e outras toxinas. Direitos relacionados à segurança da pessoa apareciam em quase metade de todos os casos (um exemplo extremo é a ofensiva militar na Nigéria contra o povo Ogoni). O direito a um padrão adequado de vida pareceu a seguir; exemplos incluem a degradação de terras agrícolas e locais de pesca como resultado de atividades empresariais. Vários casos diziam respeito ao deslo-

camento de comunidades devido a projetos extrativistas ou de infraestrutura: a não obtenção de uma autorização da comunidade, que tenha sido baseada em informações corretas, remuneração inadequada, falta de provisões para mudança e realojamento de pessoas deslocadas e benefícios obtidos pelo deslocamento forçado. Empresas de prestação de serviços financeiros foram citadas porque teriam financiado tais projetos. Temas clássicos de direitos humanos também surgiram, em menores números, incluindo a igualdade de reconhecimento e proteção perante a lei bem como o direito a um julgamento justo, provocados por supostas interferências de empresas em processos judiciais.

Tabela 2: Outros Direitos Afetados

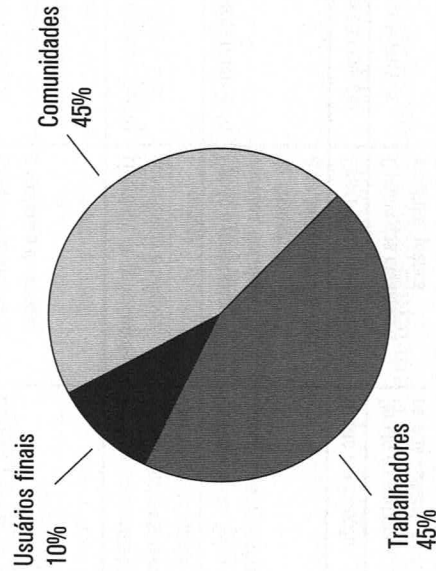
Direito a vida, liberdade e segurança pessoal	Direito de reunião pacífica	Direito a privacidade
Liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes	Direito a casamento e formação de família	Direito a previdência social
Igualdade de reconhecimento e proteção mediante a lei	Liberdade de pensamento, consciência e religião	Direito a um padrão adequado de vida (incluindo alimentação, vestuário e habitação)
Direito a um julgamento justo	Direito a manifestar opiniões, liberdade de informação e de expressão	Direito a saúde física e mental; acesso a serviços médicos
Direito a autodeterminação	Direito a vida política	Direito a educação
Liberdade de movimentos	Direitos das minorias a cultura, prática religiosa e idioma	Direito de participação na vida cultural, a benefícios dos progressos científicos e proteção de interesses autorais

Em resumo, talvez a maior surpresa desses resultados não seja nenhuma classificação específica, mas a ampla gama de direitos reconhecidos internacionalmente que as empresas são acusadas de violar ou de abusar.

Direitos de Quem?

A Figura 1 é um gráfico autoexplicativo que mostra a categoria dos autores das denúncias ou das vítimas de supostos abusos aos direitos humanos em empresas. Nessa amostragem de casos, trabalhadores e comunidades foram igualmente afetados, apesar de diferentes setores afetarem pessoas nas duas categorias de forma distinta. Não surpreende que a indústria de calçados e vestuário apresente tendência a causar maior impacto nos trabalhadores que nas comunidades, ao passo que o setor extrativista cause grande impacto também nas comunidades. Casos de usuários finais nessa amostra tinham a ver, principalmente, com a questão do acesso a remédios essenciais, tais como medicamentos para o tratamento de HIV e Aids, devido a custos proibitivos ou restrições de direitos de propriedade intelectual.

Figura 1: Pessoas Afetadas

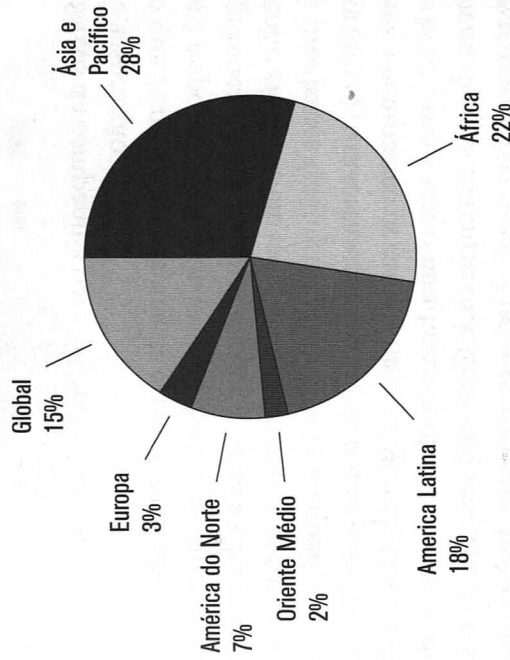


Onde?

Dividi a questão de "onde" em duas partes: regiões (Figura 2) e setores (Figura 3). É preciso ter cuidado na interpretação de resultados regionais. Os tipos de reclamações ou acusações que chegam ao Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos em geral têm a ver com queixas que

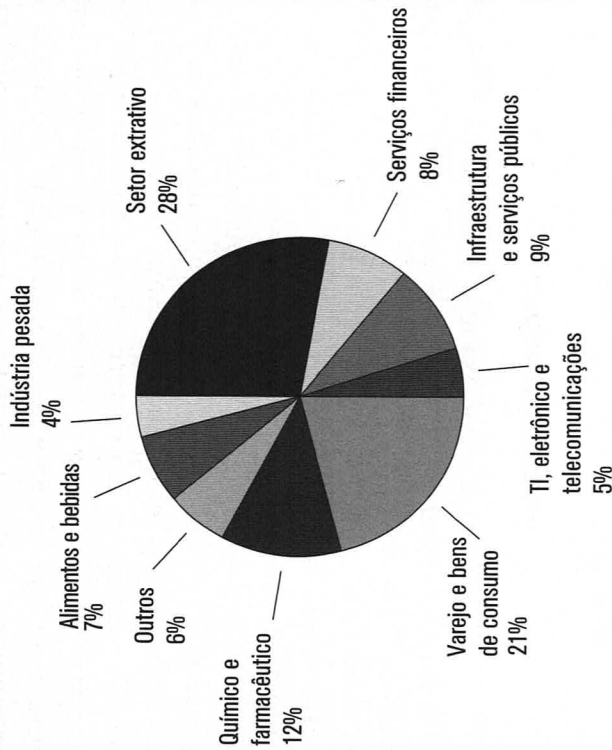
ainda não estão sendo tratadas em outras instâncias, por exemplo, uma Câmara Nacional de Relações Trabalhistas, um órgão contra discriminação ou alguma outra instituição reguladora. Ainda, como apontado antes, não inclui relatos sobre procedimentos jurídicos em andamento porque a acusação original, provavelmente, teria sido incluída em listagens anteriores do Ciedh. Portanto, a Figura 2 não deve ser considerada como evidência conclusiva de que há menos casos de abusos aos direitos humanos por parte das empresas na Europa e na América do Norte que em outras partes do mundo. O que ela indica é que há muito mais casos na região Ásia-Pacífico, África e América Latina que não estão sendo tratados de forma eficiente pelos meios existentes ou que talvez esses meios nem existam nesses lugares.

Figura 2: Regiões



O termo "global" no gráfico refere-se às políticas gerais das companhias que causariam impacto em qualquer lugar em que atuassem – acesso a medicamentos essenciais, mais uma vez,

Figura 3: Setores

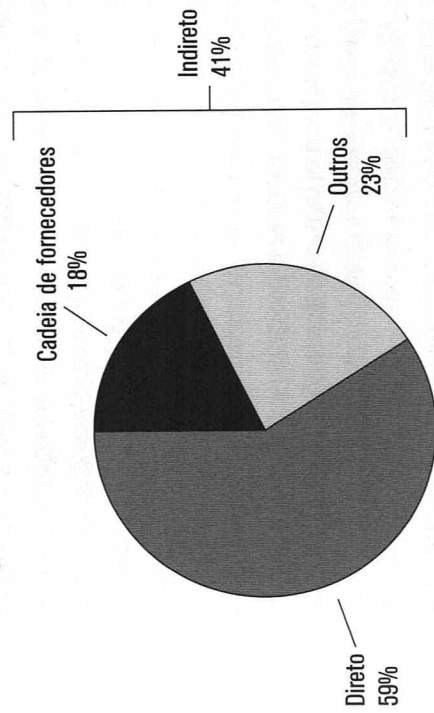


ou esforços da companhia para negar aos funcionários o direito a livre associação.

No que se refere aos setores da economia, a indústria extrativista é responsável pela maior parcela de acusações. Ela deixa uma grande pegada local em termos de escala de seu impacto, sobretudo em áreas em que vivem minorias, e entre seus principais problemas estão procedimentos inadequados (e, às vezes, forçados) para o reassentamento de populações, segurança da pessoa e impactos negativos na subsistência. O setor de varejo e bens de consumo não ficou muito atrás (redes de fornecimento longas e complexas). Com frequência, empresas de infraestrutura e serviços públicos apresentam problemas similares ao setor extrativista, bem como, até certo ponto, o setor de alimentos e bebidas (em grandes plantações de banana ou cana de açúcar, por exemplo, ou no impacto nos direitos humanos causado pela intensa utilização de água e fertilizantes). O ter-

ceiro lugar, que coube ao setor químico e farmacêutico, reflete uma combinação do acesso a medicamentos essenciais e danos ambientais que podem afetar o direito a saúde. Acusações contra empresas prestadoras de serviços financeiros quase sempre se referem a bancos que concedem empréstimos a projetos de companhias acusadas de desrespeitar direitos.

Figura 4: Envolvimento Direto ou Indireto



Como?

Eu também queria saber se uma companhia era acusada de violar direitos de forma direta ou se estava sendo conivente nas ações de outras. A Figura 4 dá a resposta. Quase 60% dos casos dizem respeito a atos diretos das companhias; apenas pouco mais de 40%, a atos realizados por terceiros aos quais a companhia é ligada ("cumplicidade"). Com apenas uma exceção, todos os relatos de cumplicidade aconteceram em países em desenvolvimento. Quanto à identidade do terceiro, praticamente quatro em cada dez casos eram um dos parceiros da empresa na cadeia de fornecimento – pela qual, como vimos no caso da Nike, o comprador global deve assumir alguma responsabilidade. A maioria dos outros casos era relativa ao relacionamento da empresa com um governo ou com agências governamentais,

nos quais a empresa teria contribuído ou se beneficiado das violações diretas cometidas por agentes oficiais.

Correlatos de Abusos Flagrantes

Um dos princípios fundamentais nos preceitos dos direitos humanos é que não existe nenhuma hierarquia de direitos, e sim que todos os direitos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”.⁶¹ No entanto, isso não significa que alguns abusos não causem consequências piores que outros aos detentores dos direitos. Para complementar a distribuição regional mostrada na Figura 1, procurei identificar as características dos países nos quais ocorreram os abusos mais flagrantes relacionados a empresas. Essas informações foram extraídas de uma fonte diferente. Para organizações em defesa dos direitos humanos, a pesquisa e a divulgação de um relatório completo nivelando as acusações feitas contra uma ou mais companhias são um grande investimento de recursos limitados. Portanto, parece razoável imaginar que, quando assumem um projeto desse tipo, escolham um alvo que elas acreditam ter se envolvido em uma conduta especialmente grave – e que também possa ser usada para fins de campanha. Como parte do primeiro relatório que apresentei às Nações Unidas, analisei 65 relatórios desse tipo publicados por grupos ativistas entre 2000 e 2005.⁶² A seguir está o que descobri.

Os 65 relatórios fazem acusações contra companhias em 27 países. São, na maioria, países de baixa renda ou estão na parte mais baixa da categoria de renda média. Além disso, quase dois terços deles saíram recentemente de conflitos ou ainda estão em guerra. Por fim, os Estados eram caracterizados por uma governança fraca. No Índice de Avaliação do Estado de Direito, desenvolvido pelo Banco Mundial, 25 dos 27 países ficaram abaixo da pontuação média de todos os países; uma das duas exceções ficou levemente acima da média global; e a outra ficou exatamente nessa marca.⁶³ No Índice de Percepção da Corrupção da

Transparência Internacional – no qual 0 indica “extremamente corrupto” e 10 significa “muito íntegro” –, sua pontuação média foi de 2,6.⁶⁴ E no Índice de Avaliação de Sistemas Políticos da Freedom House – no qual “não livre” é classificado como 1, “parcialmente livre” 2 e “livre” 3 –, sua média foi 1,9.⁶⁵

Logo depois, o Conselho Internacional de Mineração e Metais, uma associação formada por mais de 20 das principais companhias mineradoras do mundo, encomendou um estudo para verificar se esses resultados valiam também para o seu setor, e as conclusões foram muito parecidas. No entanto, na pesquisa deles, 70% dos casos foram enquadrados na categoria da cumplicidade: em que a violação real aos direitos humanos foi cometida por outro agente, normalmente um órgão do governo ou grupo armado, “nas proximidades da mina, supostamente em nome da mina e com suposto benefício direto para a mina”.⁶⁶

Em suma, existe uma simbiose negativa entre os piores abusos aos direitos humanos relacionados a corporações e os países em que elas operam. Essa simbiose é caracterizada por uma combinação de fatores: receita nacional relativamente baixa, exposição atual ou recente a conflitos e governança fraca ou corrupta.

Zonas de Conflito

Essa simbiose negativa é percebida de forma mais clara em zonas de conflito: países ou regiões sobre as quais as autoridades centrais não exercem controle, em que facções armadas lutam para dominar territórios e recursos; onde lugares em que o próprio governo está envolvido em condutas tão graves contra a população que podem elevar o nível de crimes internacionais. No que diz respeito a empresas e direitos humanos, as zonas de conflito atraem atividades ilícitas e duvidosas por que, apesar da existência de direitos humanos internacionais e normas internacionais de direito, na prática elas funcionam basicamente como territórios “sem lei” nos quais até mesmo

saques e pilhagem são possíveis, sem medo de represálias. Nesses contextos, empresas grandes, legítimas e bem governadas também podem ser levadas a se tornar, voluntariamente ou não, uma das partes nesses claros abusos aos direitos humanos.

Um exemplo é o caso da produtora de bananas Chiquita Brands, indiciada pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, em 2007, por ter feito pagamentos a uma organização paramilitar de direita na Colômbia com um histórico de massacres e por forçar deslocamentos de populações; organização essa que foi classificada pelo governo norte-americano como Organização Terrorista Estrangeira (FTO), de acordo com a sigla em inglês).⁶⁷ Foi descoberto que, antes, a Chiquita já havia pagado aos dois principais grupos guerrilheiros de esquerda da Colômbia por um período ainda mais longo; e esses grupos também estavam na lista da FTO do Departamento de Estado.⁶⁸ Em uma declaração, Fernando Aguirre, CEO da Chiquita, disse que “os pagamentos feitos pela companhia sempre foram motivados por nossa preocupação, em boa fé, com a segurança de nossos funcionários”.⁶⁹ Em outras palavras, a Chiquita Brands estava pagando por proteção na área do país que não era totalmente controlada por forças do governo. Apesar da preocupação de boa-fé, os pagamentos representavam dois problemas para a Chiquita: primeiro, eles eram ilegais, de acordo com a legislação norte-americana, porque eram feitos para organizações terroristas; segundo, os pagamentos para um grupo de direita, a Autodefesa Unida da Colômbia (AUC), teria financiado uma ofensiva contra guerrilheiros de esquerda, sindicalistas e ativistas sociais, com o objetivo de forçá-los a deixar a região de operação da Chiquita, em uma campanha que pode ter causado a morte de centenas de pessoas. Mediante um acordo, a Chiquita pagou uma multa de US\$ 25 milhões ao governo norte-americano relativa ao envolvimento com uma organização terrorista estrangeira e prometeu implementar um programa eficiente de cumprimento normativo e de ética. Mas, agora, a empresa está nos tri-

buais norte-americanos, mediante o Estatuto de Ilícitos Civis no Estrangeiro, devido a acusações feitas pelas famílias das vítimas colombianas. Elas dizem que a Chiquita foi conivente com a AUC, responsável por execuções ilegais, tortura, desaparecimentos forçados, crimes contra a humanidade e de guerra.⁷⁰

Existem também muitos exemplos de companhias acusadas de colaborar com o governo em uma guerra civil. A operação da Talisman Energy no Sudão teria sido um desses casos.⁷¹ ONGs, grupos de igrejas e alguns fundos de investimento socialmente responsável pressionaram a empresa canadense a deixar o Sudão, argumentando que os lucros oriundos da exploração do petróleo tinham permitido que o governo sudanês quase dobrasse os gastos militares em um período de três anos.⁷² Mas o que despertou maior preocupação – incluindo do governo canadense – foi a revelação de que as Forças Armadas do Sudão usaram as pistas de pouso da companhia para abastecer helicópteros de combate e aviões bombardeiros em mais de 100 ocasiões, quando eles estavam a caminho de ataques aéreos no sul do país.⁷³ Isso levou a uma grande campanha contra a empresa, os preços das ações caíram e ela se viu forçada a deixar o país. Ainda assim, a Talisman Energy também enfrentou processos nos tribunais norte-americanos, com base no Estatuto de Ilícitos Civis no Estrangeiro, por incitamento e cumplicidade nos ataques das forças sudanesas. Mas, em uma decisão que critiquei publicamente na época, a Tribunal de Recursos da Segunda Comarca sustentou que, para os propósitos do estatuto, se uma empresa conscientemente contribuir para que um terceiro viole leis internacionais, isso não configura cumplicidade. Segundo o parecer, a cumplicidade só acontece se a contribuição ocorrer “com o objetivo de prosseguir” com a violação. Ou seja, para aquele tribunal, as ações da Talisman não satisfaziam essas exigências.⁷⁴

Se fosse possível apontar a pior situação entre as piores na história recente, sem dúvidas seria a da República Democrática do Congo (RDC). As informações são de que mais de 4 milhões

de pessoas teriam sido mortas nos conflitos que castigam o país desde a década de 1990, além das inúmeras que teriam sido estupradas, torturadas ou abusadas. Em junho de 2000, o Conselho de Segurança da ONU pediu que o secretário-geral formasse uma comissão de especialistas sobre a exploração ilegal de recursos naturais e outras formas de riqueza no país.⁷⁵ A missão principal era documentar como a exploração ilegal – de ouro, diamantes, nióbio (um fortalecedor de ligas metálicas), o coltan (minério usado para controlar o fluxo de corrente em placas de telefones celulares e de laptops), cassiterita (usada em placas de circuito) e madeira, entre outros recursos naturais – alimentou o conflito, financiando facções rivais, permitindo que estivessem abastecidas de armas e equipamentos militares e também enriquecendo aqueles que controlavam essas operações.

Em outubro de 1996, uma guerra regional foi desencadeada quando tropas ruandenses invadiram a República Democrática do Congo em retaliação aos ataques contra refugiados de Ruanda, da etnia hutu, que estava vivendo em acampamentos no sul da RDC. O Exército ruandense formou uma coalizão com Laurent Kabila, líder das forças rebeldes baseadas no leste, com o objetivo de derrubar o governo central do notório presidente cleptocrático Mobutu Sese Seko. Mobutu fugiu do país, e Kabila se autodeclarou presidente. Em 1998, Kabila ordenou a saída de todas as tropas estrangeiras do país, mas, em vez de obedecer, Ruanda e Uganda mandaram mais soldados ao território da RDC. Aconteceu então uma intervenção, em nome do governo Kabila, realizada por tropas de Angola, Zimbábue e Namíbia, com o apoio do Sudão e do Chad. Basicamente, a ação desses exércitos foi “paga” com a dominação e o controle das operações de mineração e de outros recursos naturais nas partes do país que ocuparam. Essas forças estrangeiras se retiraram em 2002, mas deixaram montadas redes de entidades, em especial no leste da RDC, para manter os mecanismos que tinham estabelecido de geração de receitas.

A ligação dessa situação com a questão das empresas e dos direitos humanos acontece de duas formas. Em primeiro lugar, a comissão do Conselho de Segurança da ONU identificou as companhias e seus prestadores de serviços de segurança, que teriam se envolvido diretamente em abusos aos direitos humanos – em trabalhos forçados, por exemplo: “Forçando agricultores e suas famílias a deixar suas terras produtivas ou expulsando as pessoas das áreas em que o coltan era encontrado e obrigando-as a trabalhar em minas artesanais. Como resultado, ocorreram destruição generalizada da agricultura e efeitos sociais devastadores, com vários casos de trabalho em condições análogas à escravidão”.⁷⁶ Em segundo lugar, a comissão também identificou vasto círculo de facilitadores comerciais dessa economia de guerra; companhias que compravam, comercializavam e transportavam matérias-primas ilegais; empresas que processavam esses materiais ilícitos; e instituições financeiras que forneciam linhas de empréstimo e pagamentos. Apesar de suas ligações com o conflito na República Democrática do Congo serem talvez apenas indiretas, a comissão disse que, ainda assim, “tinha a responsabilidade de assegurar que essas ligações, mesmo inadvertidamente, não haviam contribuído para o financiamento e a perpetuação do conflito”.⁷⁷

O conceito mais controverso no mandato da comissão da RDC foi o uso do termo “ilegal” em relação à exploração de recursos naturais. O painel designou dessa forma qualquer atividade que tivesse sido realizada sem o consentimento do governo reconhecido no país; que tivesse violado as leis e regulamentações nacionais existentes, estando ou não em vigor; atividade contínua por meio de abuso de poder ou de força; ou que tivesse violado leis internacionais.⁷⁸ Algumas das partes identificadas pela comissão reclamaram, argumentando que essa definição tornava ilegal muitas das atividades comerciais em grandes partes da República Democrática do Congo.⁷⁹ De fato, aparentemente, era essa a exata mensagem que o painel queria passar.

A tragédia no Congo deixou muito claro que, hoje em dia, zonas de conflito são basicamente territórios sem lei, em que abusos aos direitos humanos cometidos por empresas são sujeitos apenas a autocontrole e a processo judicial esporádico em outro país com base em normas com alcance extraterritorial. Essa é a maior lacuna de todas entre globalização e governança.

III. Conclusão

Os anos 1990 representaram nova fase na história dos mercados globais e dos agentes de mercado, exemplificada pela expansão do alcance e da função das corporações multinacionais. Nunca antes havia existido tantas multinacionais; elas atuavam em mais países ao redor do mundo, mesmo aqueles com contextos sociopolíticos extremamente difíceis; e desenvolviam inovadoras e distantes redes de produção transnacionais e redes de fornecimento *offshore*, baseadas em relacionamentos contratuais com outras entidades empresariais ou consórcios, e não em formas verticalmente integradas. Esse capítulo inicia a apresentação de alguns dos casos emblemáticos que colocaram a questão das empresas e os direitos humanos na agenda global e faz um mapeamento geral dos abusos, reais e supostos, aos direitos humanos causados por corporações.

Quando se falava de empresas e direitos humanos, nem govemos nem companhias estavam preparados para essa onda de globalização. Nos casos que estudei, as companhias inicialmente tinham uma abordagem estritamente jurídica em relação aos desafios encontrados: esse problema não é nosso, elas diziam, esses são fornecedores independentes ou essa é uma subsidiária legalmente separada da empresa controladora; somos um negócio, e, portanto, não devemos interferir nos assuntos domésticos de um país anfitrião mesmo quando a ditadura militar se envolve em execuções ilegais de manifestantes contra nossas operações; devemos obedecer a lei do país mesmo que isso nos obrigue a violar normas internacionalmente

reconhecidas e nossos valores empresariais. Ações diferentes dessas posições iniciais ocorreram graças a campanhas ativistas e processos ocasionais, na maioria fazendo uso da redescoberta do Estatuto Americano de Ilícitos Civis no Estrangeiro. A avaliação da evolução da Nike, feita por Simon Zadek, ilustra como algumas empresas começaram a internalizar as novas expectativas sociais na forma de responsabilidades corporativas. Mas não havia entendimento comum sobre exatamente o que elas deveriam ser e quais práticas deveriam englobar. Apesar de várias iniciativas de Responsabilidade Social Corporativa terem sido lançadas durante a década seguinte, elas existiam em grande parte como fragmentos desconectados, incorporando compromissos diferentes, sendo que poucas delas se concentravam especificamente nos direitos humanos. O objetivo de meu mandato era abordar essas lacunas.

Sabemos que as companhias podem afetar quase toda a gama dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, e não apenas, como era, em geral, suposto, algum subgrupo limitado. Além de toda a série de problemas no local de trabalho, constatamos que companhias são acusadas de terem prejudicado direitos relacionados a saúde; direitos a terra e moradia e acesso a água potável; a segurança física da pessoa; direitos dos povos indígenas; e até mesmo direitos civis clássicos, como liberdade de expressão, direito a privacidade, a reunião pacífica e a julgamento justo. É óbvio que esses fatores dificultaram a tarefa de criar uma estrutura sistemática para a questão das empresas e os direitos humanos.

Além disso, vimos também que a incidência de abusos a direitos humanos relacionados a empresas – que tenham sido registrados – é significativamente mais alta em países com governança fraca, onde não existem leis locais ou onde as leis não são executadas, mesmo se o país anfitrião tiver ratificado as convenções internacionais de direitos humanos pertinentes. Isso destaca a necessidade de definição de uma base para que a

responsabilidade corporativa respeite os direitos humanos, e essa base não pode depender do cumprimento ou não das obrigações por parte do país anfitrião. O dilema enfrentado pelas companhias nos lugares em que as leis do país anfitrião contrariam normas internacionais, como no caso do Yahoo! na China, requer a criação de respostas com mais nuances.

Vimos também que os piores casos de abusos aos direitos humanos relacionados a empresas aconteceram em áreas de conflitos armados. Zonas de conflito atraem atividades marginais e ilícitas. Mas até mesmo corporações multinacionais conceituadas podem acabar envolvidas em abusos aos direitos humanos em zonas de conflito, tipicamente cometidos por agentes do governo ou facções armadas que estejam protegendo bens da companhia ou explorando esses bens para benefício próprio. As companhias podem reduzir seu risco de envolvimento nesse tipo de abuso, e agências nacionais e internacionais, assim como organizações da sociedade civil, podem ajudá-las nessa empreitada. Mas, no fim, essa situação é a principal candidata a sofrer o impacto de fortes medidas legais nos países de origem das empresas. No entanto, como veremos no próximo capítulo, esse assunto ainda é bastante controverso entre empresas e governos.

Por fim, o desafio da área de empresas e direitos humanos envolve nada menos que os trabalhos da economia política global em conjunto com a estrutura das ordens mundiais, política e jurídica. O fato de que as Nações Unidas estabeleceram um único "Procedimento Especial" para abordar esses assuntos indica quanto essa área ainda estava subdesenvolvida, nos níveis intelectual e institucional. Quando iniciei minha jornada, recordei-me do conselho que um taciturno escocês das montanhas teria dado a um andarilho, vindo da cidade, que lhe pediu informações sobre o caminho: "Eu não começaria daqui se fosse você".

Capítulo 2

Não Existe Solução Mágica

Um sábio observador da Conferência Anual de Empresas pela Responsabilidade Social, em 2005, resumiu o impasse ao qual parecíamos estar presos no início de meu mandato: "De um lado, você tem ONGs com pautas ambiciosas para a obtenção de um 'tratado' sobre responsabilidade corporativa e direitos humanos. Do outro, você tem companhias dizendo 'não, qualquer coisa menos isso!' São poucas as pessoas de cabeça fria; na verdade, está difícil encontrá-las".¹ Esse debate vinha esquentando desde 2003, quando um grupo de especialistas da Comissão de Direitos Humanos da ONU apresentou um texto semelhante a um tratado chamado "Normas de Responsabilidades de Corporações Transnacionais e Outras Empresas em Relação aos Direitos Humanos".² Como eu disse na Introdução do livro, a comissão, que era o órgão controlador intergovernamental, rejeitou trabalhar com essas normas propostas e, em vez disso, estabeleceu meu mandato.

O mesmo impasse dominou a primeira consulta que convoquei no fim de 2005 em Genebra, focada nos desafios dos direitos humanos no setor extrativista. Os dois grupos convidados insistiam que eu deveria/não deveria apoiar as normas; e que eu deveria/não deveria apoiar iniciativas voluntárias.