

QUANDO NEGÓCIOS NÃO SÃO

# APENAS NEGÓCIOS

AS CORPORAÇÕES MULTINACIONAIS  
E OS DIREITOS HUMANOS

JOHN GERARD RUGGIE

Tradução: Isabel Murray



São Paulo, 2014

Copyright © 2013 John Gerard Ruggie

Todos os direitos reservados  
Impresso nos Estados Unidos  
Primeira edição

Para obter informações sobre autorizações  
para reproduzir partes deste livro, escreva para "Autorizações",  
W.W. Norton & Company, Inc.,  
500 Fifth Avenue, New York, NY 10110

Para obter informações sobre descontos  
especiais para compras de grandes quantidades, entre em contato com  
W.W. Norton Special Sales pelo e-mail [specialsales@wwnorton.com](mailto:specialsales@wwnorton.com)  
ou pelo telefone 800-233-4830

Confeccionado por Courier Westford  
Gerente de produção: Anna Oler

Dados de catalogação na publicação da Biblioteca do Congresso

Ruggie, John Gerard, 1944–  
Just business : multinational corporations  
and human rights / John Gerard Ruggie. – First edition.  
pages cm. – (Amnesty international global ethics series)  
Inclui referências bibliográficas e índice  
ISBN 978-0-393-06288-5 (capa dura)  
1. Ética empresarial 2. Direitos Humanos  
3. Empresas internacionais – Aspectos morais e éticos. I. Título

HF5387.R835 2013  
174'.4 – dc23  
2012047820

W.W. Norton & Company, Inc.  
500 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10110  
[www.wwnorton.com](http://www.wwnorton.com)

W.W. Norton & Company Ltd.  
Castle House, 75/76 Wells Street, London W1T 3QT

3 4 5 6 7 8 9 0

## Anistia Internacional Série sobre Ética Mundial

Editor-Geral: *Kwame Anthony Appiah*

**E**m dezembro de 1948, a Assembleia-Geral da ONU adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas e, conseqüentemente, criou a estrutura fundamental em que funciona o movimento em defesa dos direitos humanos. A declaração – e os vários tratados, declarações e convenções que se seguiram – ganhou vida graças aos cidadãos de todas as nações que lutam para que a realidade corresponda a esses nobres ideais.

O trabalho de defender nossos direitos humanos é realizado não apenas por tribunais e comissões formais, nacionais e internacionais mas também por uma vibrante comunidade transnacional de organizações em prol dos direitos humanos, sendo que, entre elas, a Anistia Internacional tem posição de liderança. Em 50 anos de atividades, a Anistia possui hoje mais de 2 milhões de membros, simpatizantes e colaboradores em 150 países, empenhados em campanhas para o benefício dos povos em todo o mundo.

Para que a defesa de direitos seja feita de forma eficiente, é necessário que usemos tanto a razão quanto o coração; e ambos exigem uma discussão global. Precisamos de uma conversa ponderada e cosmopolita sobre os vários desafios enfrentados por nossa espécie, desde o controle do clima até a Responsabilidade Social

*John Gerard Ruggie*

corativa. É essa conversa que a Série sobre Ética Mundial, Anistia Internacional, tem o objetivo de fomentar. Escritos acadêmicos e escritores conceituados, esses livros curtos uram alguns dos assuntos mais preocupantes de nossos pos até suas essências mais claras e irrefutáveis. Esperamos essa série seja capaz de ampliar os temas abordados pela unidade dos direitos humanos, ao mesmo tempo que ofereça aos leitores novas maneiras de pensar e de resolver problemas, levando a inéditas e criativas formas de defesa de direitos.

PRÓXIMOS AUTORES:

*Philip Pettit*

*Sheila Jasanoff*

*Martha Minotó*

*Dedicado a Kofi A. Annan  
- filho de Gana, cidadão do mundo  
e meu chefe favorito*



**PLANETA**  
sustentável

Diretor de Núcleo: Caco de Paula  
Coordenador Editorial: Matthew Shirts  
Gerente de Conteúdo do Site: Mônica Nunes

**COLABORARAM NESTE LIVRO**

Edição: Maria Binarello  
Tradução: Isabel Murray  
Revisão de Texto: Marta Magnani  
Design e Diagramação: Marco A. Sismotto  
Capa: Letícia Coelho  
Marketing: Gabriela Moya  
Revisão Técnica: Ana Paula Grether de Mello Carvalho,  
Juliana Gomes Ramalho Monteiro



**EDITORA Abril**

Fundada em 1950  
Victor Civita (1907-1990)  
Roberto Civita (1936-2013)

**Conselho Editorial:**

Victor Civita Neto (Presidente),  
Thomas Souto Correa (Vice-Presidente),  
Elda Müller, Fábio Colletti Barbosa,

**Presidente:**

Jose Roberto Guzzo  
Fábio Colletti Barbosa  
Marcelo Vaz Bonini  
Fernando Costa  
Cibele Castro

Vice-Presidente de Operações e Gestão:  
Superintendente de Assinaturas:  
Diretora de Recursos Humanos:



**Abril S.A.**

Conselho de Administração: Giancarlo Civita (Presidente),  
Esmaré Weideman, Hein Brand,  
Roberta Anamaria Civita, Victor Civita Neto  
Presidente: Fábio Colletti Barbosa

abril.com.br

planetasustentavel.com.br

Copyright © 2013 John Gerard Ruggie

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

R931a

Ruggie, John Gerard, 1944-  
Apenas negócios / John Ruggie. – São Paulo: Planeta  
sustentável, 2014.  
320 p.; 21 cm.

ISBN 978-85-877-1091-8

1. Ética empresarial. 2. Direitos humanos. 3. Empresas  
multinacionais – Aspectos morais e éticos. I. Título.

CDD – 174.4

**Sumário**

Prefácio..... 13  
Introdução: Por Que Empresas e Direitos Humanos?..... 17  
Capítulo 1: O Desafio..... 55  
Capítulo 2: Não Existe Solução Mágica..... 91  
Capítulo 3: Proteger, Respeitar e Remediar..... 137  
Capítulo 4: Caminhos Estratégicos..... 187  
Capítulo 5: Próximos Passos..... 231  
Notas..... 267  
Índice..... 291

o governo da Índia também processou a UC e a Ucil em tribunal norte-americano por um valor não revelado.<sup>19</sup> Por processar a empresa controladora? Talvez porque pudesse ser culpado 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 os produtos de segurança seguiam padrões inferiores aos de usinas nucleares nos Estados Unidos. Outro motivo é que empresas controladoras têm mais dinheiro que as subsidiárias; a receita total combinada das 14 fábricas da Ucil na Índia na época do acidente era de US\$ 200 milhões. Mas por que levar esses casos a tribunais norte-americanos? Devido ao simples fato de que, segundo a regra, tribunais em um país anfitrião não têm jurisdição sobre empresas controladoras situadas em outros países, apenas sobre as subsidiárias que funcionam localmente.

Em todos os casos registrados em tribunais norte-americanos em consolidados em apenas um, na Corte Federal da zona 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 em tribunais norte-americanos; portanto, o caso deveria ser julgado 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 julgado nos tribunais indianos. O juiz-presidente concordou, dando uma retórica rebuscada desnecessária: “Desprover o direito indiano dessa oportunidade de se impor perante o povo e de tomar decisões em nome do próprio povo seria ver uma história de servidão e submissão da qual a Índia viveu”.<sup>20</sup> Mas o governo indiano não interpretou as coisas desse modo, e entrou com um recurso, mas o Tribunal de Ilícitos Civis norte-americano manteve o parecer judicial por dois motivos.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Empresas multinacionais no setor extrativista – mineração, petróleo e gás – desempenharam papéis importantes nessa dinâmica pernicioso, 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

essos 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.<sup>24</sup> O mau uso dos fundos públicos por parte dos governos estaduais, bem como a corrupção e o roubo evidente em todos os níveis, em 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".<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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 nexo 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".<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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 bilhões 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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 esparçamento de um funcionário da SPDC, a empresa retirou seu pessoal de Ogoniland e suspendeu as operações na área.<sup>32</sup>

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”.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup> A Shell negou qualquer conluio com o governo na época, apesar de ter admitido depois haver pelo menos uma vez auxiliado os militares.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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".<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> 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 *Witva 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.<sup>43</sup>

#### 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.<sup>44</sup> 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 rofiteira é deixado aos provedores de serviços de internet [ISPs, conforme a sigla em inglês] e fornecedores de conteúdo".<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> Fazia parte do artigo o resumo de um documento secreto que continha instruções do governo