



GONZALO BERRÓN

Gonzalo Berrón é argentino, Doutor em Ciência Política (Universidade de São Paulo – Brasil), Diretor de Projetos da Fundação Friedrich Ebert – Brasil – e Associated Fellow do Transnational Institute.

E-mail: gonzalo@fes.org.br

RESUMO

O fim da “Paz de Ruggie” é definido por uma nova dinâmica de questionamento das normas voluntárias para as Empresas Transnacionais que, depois de mais de 40 anos de debate, ainda regem o direito internacional. A necessidade de regras vinculantes é levantada novamente por governos e organizações sociais, em resposta ao fracasso da implementação dos princípios orientadores e a crescente evidência de que a concentração de poder econômico nas mãos das empresas transnacionais (alguns delas *translatinas*) leva a maiores violações de direitos humanos e a democracias mais fracas e desiguais.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Transnacionais – Princípios Orientadores – Captura corporativa – Códigos vinculantes



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENSAIO

PODER ECONÔMICO, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS. UM NOVO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS

Gonzalo Berrón

Vivemos um momento do capitalismo global no qual parecem convergir tendências que, reunidas, conspiram contra o exercício da democracia e dos direitos humanos de diversas gerações. Por um lado, a crescente concentração econômica privada que se sobrepõe à antiga divisão geopolítica Norte-Sul e agora se expressa em escala global por meio das “hiperempresas” (empresas que são proprietárias de empresas que são proprietárias de empresas, e assim sucessivamente) transnacionais e a entrada das “translatinas” e outras corporações com matrizes nos países “emergentes”. Por outro lado, uma nova forma de interdependência entre o mundo do dinheiro e a política observada no que alguns descrevem como a “captura corporativa”, ou captura da política/democracia por parte dos poderes econômicos, fenômenos que não se limitam à participação dos “ricos” na política – a velha plutocracia weberiana –, mas que se referem a uma maior promiscuidade facilitada pela dependência dos políticos nos sistemas democráticos competitivos, ou seja, a possibilidade de sua eleição depende dos meios econômicos para a realização das campanhas eleitorais, ao mesmo tempo que o exercício dos cargos (executivos e legislativos) é condicionado pelos compromissos para a viabilização da futura reeleição ou de uma “retirada digna” da gestão pública – ilustríssimos *ex-premiers* europeus são, atualmente, consultores de grandes empresas.

O crescimento do poder econômico resultante de sua concentração também tem impacto em nível internacional, observam-se mecanismos dessa mesma captura nos organismos internacionais.¹ Aos tradicionais cálculos geopolíticos do poder na arena internacional são acrescentados os cálculos econômicos dos agentes do mundo dos negócios que penetraram de forma orgânica nos mecanismos da chamada governança global, seja ativamente, por meio da crescente construção do que alguns denominam “arquitetura da impunidade” (BERRON; BRENNAN, 2012) – uma rede de acordos, tratados e leis que ampliam os direitos dos “negócios”

Ver as notas deste texto a partir da página 134.

– como a ocupação direta de cargos em organizações internacionais ou a pressão via governos nacionais que defendem os interesses econômicos de suas empresas (STIGLITZ, 2014).

1 Hiperconcentração, o “1%” e os direitos

Popularizado após a crise de 2008 como o “1%”, nos últimos anos tem aumentado o número de estudos que demonstram a grande concentração de riqueza, propriedade e poder de decisão em torno de cada vez menos atores. Se observamos cada uma dessas três dimensões, veremos que, em termos de concentração de renda, recentes pesquisas apontam que 1% da população dos EUA detém 45% de sua riqueza total;² na América Latina, segundo a CEPAL “o quintil mais rico tem, em média, 47% da riqueza, com um intervalo que vai de 35% (no Uruguai) a 55% (no Brasil)” (CEPAL, 2014); na Europa, em 2012, os 20% mais ricos tinham uma renda 5,1 vezes maior que os 20% mais pobres, em 2003, essa proporção era de 4,6 vezes.³ No caso da propriedade das empresas, o já famoso estudo do Instituto de Zurique mostrou que, atualmente, a rede global de empresas é administrada por 147 *hiperempresas* (VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011). O enorme número de fusões e aquisições se tornou uma corrida incontrolável e, para muitas empresas, a lógica da “fusão/aquisição ou morte” parece ser a cláusula pétrea da globalização. Diversas publicações e *sites* na Internet, por outro lado, divulgam os novos *rankings* de “bilionários” e descrevem a concentração de executivos e como eles participam simultaneamente dos conselhos de administração de várias empresas ou fundos (PROJETO..., 2013).

Além disso, a exacerbação de algumas mudanças na morfologia da administração e propriedade das empresas implica consequências nas decisões que aumentam as possibilidades de ocorrência de violações ou omissões relativas aos direitos das pessoas. Os fundos de investimento e a ideia de *hiperempresas*, por um lado, torna cada vez mais invisível a responsabilidade das decisões, ao mesmo tempo que aumenta a distância daqueles que são diretamente afetados por elas. Por outro lado, a terceirização da administração das empresas por meio da contratação de CEOs e executivos produz um efeito extra de diluição das responsabilidades e, ao mesmo tempo, um fusível que torna os verdadeiros proprietários imunes aos atos ilegais de seus administradores. A segunda dimensão dessa morfologia é a pressão para o lucro, ou rendimento, seja em relação à *performance* econômica dos fundos – e, paradoxalmente, dos trabalhadores e aposentados que possuem os títulos –, como a performance dos executivos, cujo sucesso depende da obtenção de mais e mais lucros.

2 Ações e respostas políticas e sociais

Não se trata de uma história inédita, mas de uma configuração do capitalismo contemporâneo que, ao se consolidar nessa nova morfologia, também gera diferentes efeitos e reações. Os novos e antigos afetados – trabalhadores, usuários e consumidores, indivíduos em geral e comunidades e até Estados – identificam,

no processo de defesa de seus direitos, os diversos tipos de responsáveis envolvidos, ao passo que possibilitam a elaboração em relação ao tipo de problemas, lacunas e falhas dos sistemas legais que deveriam protegê-los. Em países como os nossos, há uma crescente consciência social acerca do papel dos abusos do poder econômico internacional, elaborado a partir das privatizações dos anos 1990, da globalização dos investimentos, casos emblemáticos de corrupção, desastres ambientais, demissões e flexibilizações laborais diversas por transferência de localização (ou a ameaça disso), e, mais recentemente, por meio do papel agressivo de investimentos e empresas nos complexos “extrativistas”⁴ (agrícolas ou minerais), além da pressão sobre o meio ambiente e nossos recursos naturais.

No Brasil, a liberação dos transgênicos, a reforma do Código Florestal, o debate acerca do Código de Mineração, as iniciativas para reformar o método de demarcação de terras indígenas, a construção de grandes e massivos empreendimentos de infraestrutura e as isenções fiscais são algumas das manifestações da pressão econômica sobre o Estado que impactam os direitos dos indivíduos. Em particular, recentemente, a realização da Copa do Mundo expõe de forma transversal esse fenômeno por meio de várias de suas formas mais perversas: o questionamento da soberania do Estado com a imposição de reformas legislativas e a exigência de isenções fiscais exclusivas para a Fifa (Leis n. 12.663 e 12.350), a explosão de infraestruturas e a pressão relativa aos prazos que, juntos, deixaram nas mãos das construtoras os gestores públicos que validaram o pagamento de sobrepreços extorsivos e deixaram em segundo plano o suposto legado benéfico das obras, ou seja, a infraestrutura social, de mobilidade e benefício urbano geral. Ademais, não se evitou o deslocamento de bairros nem a privatização ou o encarecimento do acesso a instalações esportivas outrora disponíveis para a população.

Refiro-me ao aumento da conflitividade social como expressão das novas contradições surgidas diante da implementação dessa etapa recente do capitalismo global; contradições estas também presentes em países cujos governos emergiram como resposta política ao momento imediatamente anterior ao atual, dominado pela hegemonia do chamado Consenso de Washington. Sem se manter alheias às resistências daquele momento, as novas caracterizam-se por um embate direto com o capital, cuja responsabilidade sistêmica ficou emblematicamente exposta na crise desencadeada em 2008. E, como naquele estágio prévio, trata-se de um conflito que se desenvolve em múltiplos níveis: nos Estados e no cenário internacional, que abordo a seguir.

3 A “paz de Ruggie” dura apenas 3 anos, novas tensões no debate internacional sobre direitos humanos e empresas⁵

Após a vitória dos interesses corporativos na última grande rodada de debates acerca da questão dos “direitos humanos e empresas” na Organização das Nações Unidas (ONU), atualmente, o sistema se encontra em um novo debate que desperta a esperança entre aqueles que defendem regras vinculantes para as empresas. Recordemos que, nos dias de hoje, encontram-se em vigor os “Princípios Orientadores” aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2011,

após a publicação do relatório “Princípios Orientadores sobre as Empresas e os Direitos Humanos: parâmetros da ONU para ‘proteger, respeitar e remediar’”, produzido por John Ruggie, Representante Especial do Secretário-Geral, em um processo de consultas e discussões que se estendeu de 2006 a 2011. Esses princípios, defendidos pelos “possibilistas”, são orientações gerais sobre direitos humanos e empresas organizadas nós já famosos três pilares “proteger, respeitar e remediar”. Em 2011, além da adoção dos princípios, decidiu-se realizar um programa de promoção dos mesmos, incluindo várias ações e criando, para tanto, um Grupo de Trabalho composto por cinco especialistas (mantendo os critérios normais da ONU e equilibrando as afinidades “empresariais” com acadêmicas e sociais). Destacam-se entre essas ações os planos de implementação nacional e os fóruns anuais e regionais. A resolução concedeu ao grupo um mandato de 3 anos, que terminou em junho 2014 (NACIONES UNIDAS, 2011).

Esse Grupo de Trabalho continuou no que parecia um período tranquilo de “implementação” dos Princípios Orientadores; no entanto, a “paz de Ruggie” terminou logo: em setembro de 2013, o Equador, junto com outros 80 países⁶, apresentou uma declaração afirmando que:

A aprovação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em julho de 2011, dos “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: parâmetros da ONU para ‘proteger, respeitar e remediar’”, foi um primeiro passo, mas sem um instrumento juridicamente vinculante, permanecerá sendo o mesmo: um “primeiro passo”, sem qualquer consequência transcendente. Um instrumento juridicamente vinculante poderia proporcionar o marco para aumentar as capacidades do Estado na proteção dos direitos e na prevenção de violações.

(DECLARACIÓN..., 2013).

Mais uma vez, abre-se o debate, que já dura mais de 40 anos, acerca da necessidade de regulamentar de forma efetiva a conduta das empresas e proteger as pessoas e as comunidades das violações que estas cometem. Nessa disputa, as empresas e os governos que as protegem ganharam todas as batalhas, impedindo a aprovação de iniciativas de normas vinculantes⁷ e promovendo, como uma maneira de desviar o foco do que realmente importa em matéria de proteção, diversas iniciativas de códigos suaves ou voluntários, assim como a “responsabilidade social empresarial”, proporcionam uma resposta à sociedade na tentativa de amenizar tanto o fato do enriquecimento, muitas vezes exagerado, que obtêm com suas atividades como as violações que, não raro, cometem para obtê-lo.

Os defensores desse processo argumentam que se deve conceder tempo aos Princípios Orientadores e que não é o momento de voltar a discutir esse ponto. Tentam negar que o fato expresso pela declaração do Equador manifesta uma demanda constante e presente na sociedade por controlar aquelas que são, entre outras, vistas como as que, por meio de suas ações “irresponsáveis”, desencadearam as crises globais (social, econômica, energética, ambiental, alimentar). Para sua defesa, são sustentados quatro argumentos principais, quase todos baseados em questões práticas ou pragmáticas:

- 1- O consenso possível: os Princípios Orientadores são um grande avanço em relação ao que havia antes, pois, pela primeira vez, a ONU aprovou normas por unanimidade relativas a “negócios e direitos humanos”. Esse foi o consenso possível e ele deve ser respeitado, não se pode ir além desse ponto.
- 2- A complexidade: A tarefa de pensar na criação de regras vinculantes para as empresas é uma tarefa titânica e, devido à complexidade do sistema internacional, praticamente impossível de viabilizar.
- 3- Aplicar!: Devido à complexidade dessa tarefa, entrar em um processo de negociação que pode levar anos, diminuiria os esforços para implementar de modo efetivo os princípios de Ruggie e, portanto, a aplicação concreta - embora voluntária - dos direitos humanos quando estes são violados.
- 4- A responsabilidade dos Estados nacionais: são eles, em última instância, que devem fazer cumprir os direitos humanos em suas jurisdições; o papel da comunidade internacional, como indicado pelos Princípios Orientadores, é ajudar a fortalecer a capacidade de implementá-los e, por isso, esses princípios são suficientes.

Ao mesmo tempo, a esses argumentos se somam, claro, aqueles não publicados pelos diplomatas em Nova York ou Genebra, sem dúvida muito mais pragmáticos e reais que os enunciados e que se referem aos obstáculos que tais regras poderiam trazer à livre circulação dos investimentos e à crescente abertura dos mercados. Do lado dos países receptores, em sua maioria, os países mais pobres ou em desenvolvimento, existe o risco de que a adoção das obrigações implique o desestímulo das empresas para investir nesses países. Fica claro que tais regras operariam na direção oposta daquilo que possibilitou a construção do que acima mencionamos como “arquitetura da impunidade” por implicar um passo para reverter a expansão exagerada de mecanismos para proteger os “direitos” dos investidores estrangeiros, ou seja, empresas e fundos transnacionais.

O teor desses argumentos, além de derrubar a tradição de debates teóricos e de princípios que caracterizaram historicamente a discussão sobre direitos humanos nos fóruns internacionais, é de uma fragilidade assustadora e deveria envergonhar a comunidade internacional, em especial os membros do Grupo de Trabalho, que, quer seja por se agarrar ao processo passado (certo patrimonialismo) ou por defender seus empregos, assumiram a defesa dos princípios de Ruggie como se estes fossem a nova cláusula pétrea em matéria de direitos humanos e empresas.

A primeira pergunta que se deve mencionar é que, por definição, não há nenhuma medida de tempo que indica qual é o momento adequado para lidar com uma iniciativa como a do Equador. O *timing* político é determinado por uma combinação de fatores, entre eles a disposição dos atores envolvidos, e, neste caso, embora o debate tenha sido considerado concluído em 2011, há um grupo significativo de Estados e organizações sociais que querem discutir o tema, assim, podemos dizer que estamos diante de um novo “momento” que exige voltar a debater o assunto. Que outros atores não queiram fazê-lo revela que em última

análise, sentem-se confortáveis com um *status quo* que muitos questionam há quatro décadas. Além disso, nada impede que os dois processos sejam levados adiante, ou seja, discutir novamente a possibilidade de um tratado com obrigações vinculantes para empresas e, ao mesmo tempo, a promoção dos princípios de Ruggie. O argumento do consenso possível também é histórico e dinâmico, não há elementos que indiquem que não esteja maduro no mundo um possível consenso acerca de regras mais rígidas em matéria de direitos humanos, ou, em outras palavras, que o nível de tolerância aos abusos das grandes empresas e sua riqueza excessiva tenha diminuído segundo a opinião pública e que, portanto, a margem para forçar um *laissez faire* global para as empresas esteja em declínio.

A tarefa de elaborar um tratado dessa natureza é, de fato, complexa, envolve a tomada de decisões acerca de quem vai julgar, quais são os crimes a julgar, quais são as penas, como organizar os vários ramos dos direitos humanos, escolher o nível de aplicabilidade e detalhamento, pensar na extraterritorialidade da aplicação do direito, quem são os responsáveis, como conjugar um tratado desse tipo com outros já vigentes, identificar lacunas jurídicas, entre outros temas. É, sem dúvida, um desafio complicado, porém, sua complexidade não elimina sua necessidade; proteger os indivíduos e as comunidades, defender seus direitos e remediar casos de violação é algo complexo, mas isso se mostra tão complexo e vital para a humanidade como desenvolver, por exemplo, uma vacina contra a aids ou descobrir a cura do câncer. São tarefas cuja complexidade não as torna menos urgentes para as pessoas.

O tema das responsabilidades dos Estados tem sido amplamente discutido e todos sabem que, onde o Estado-nação fracassa, somente as normas e/ou a comunidade internacional pode proteger as pessoas. No caso dos abusos das transnacionais se verifica, ainda, como afirma Martin Kohr, do South Center,⁸ uma maior assimetria advinda do fato de que os países desenvolvidos possuem os meios institucionais para processar de modo mais eficaz aqueles que violam a lei e os direitos humanos, assegurando, assim, uma vigência mais perfeita do Estado de Direito. Estados poderosos, por sua vez, têm mais poder para equilibrar interesses que também são poderosos, pertencentes ao mundo econômico de suas sociedades; já no caso dos países pobres, com baixa institucionalização e Estados proporcionalmente fracos em relação a, por exemplo, *hiperempresas* transnacionais, a defesa dos direitos dos indivíduos e seu acesso à Justiça ficam vulneráveis, pois, por meio de vários mecanismos extrajurídicos, os poderes econômicos são capazes de burlar a lei, eludindo as condenações ou dificultando sua aplicação. O caso da contaminação no Golfo do México levou a uma condenação da British Petroleum envolvendo vários bilhões de dólares, aplicada pelo Estado norte-americano; ao passo que a Bophal, na Índia, ou, recentemente, a Chevron, no Equador, são exemplos eloquentes das dificuldades enfrentadas pelas vítimas das violações de direitos humanos em Estados economicamente menos poderosos.

4 “Blindar” os direitos dos indivíduos, não os das empresas

É necessária uma blindagem internacional que ajude a proteger as pessoas contra a assimetria de poder produzida pela acumulação de riquezas e as vantagens

políticos que esta proporciona. É necessário reverter o sistema instaurado, entre outras coisas, por meio dos tribunais internacionais de arbitragem para proteger os direitos dos investidores (Ciadi e painéis da OMC), ou seja, das grandes corporações transnacionais, que são as responsáveis pela maioria desses fluxos de investimento e de comércio internacional.

A criação de uma estrutura jurídica que, por meio de um ou mais tratados, possa criar uma referência internacional para um novo tipo de olhar às relações econômicas e aos direitos no mundo contemporâneo mostra-se fundamental. A luta pelos direitos humanos, nesse sentido, proporciona uma ferramenta fundamental, que, complementada pela mobilização dos afetados e das organizações, dos movimentos e das redes sociais, pode expandir a fronteira da aplicabilidade dos direitos humanos no mundo.

REFERÊNCIAS

Bibliografía e outras fontes

- BRENNAN, B.; BERRÓN, G. 2012. Hacia una respuesta sistémica al capital transnacionalizado. *América Latina en Movimiento*, Quito, ALAI, n. 476, jun. 2012. (Capital transnacional vs Resistencia de los pueblos). Disponível em: <<http://alainet.org/publica/476.phtml>>. Último acesso em: jun. 2014.
- CEPAL. 2014. *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 2013. Santiago de Chile, enero 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52077/PanoramaEconomicoSocial.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.
- DECLARACIÓN en nombre de un grupo de países en la 24 a edición de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. *Empresas Transnacionales y Derechos Humanos*. 2013. Ginebra, sept. Disponível em: <<http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/09/DECLARACION.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.
- FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL. 2012. *Reclaim the UN from corporate capture*. Amsterdam, The Netherlands. 32 p. Disponível em: <<http://www.foei.org/wp-content/uploads/2013/12/Reclaim-the-UN.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.
- FUENTES-NIEVA, R.; GALASSO, N. 2014. *Working for the few*. Political capture and economic inequality. Oxfam Internacional, 20 enero. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-201114-en.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.
- GUDYNAS, E. 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: CAAP; CLAES. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP/CLAES. p. 187-225.
- NACIONES UNIDAS. 2011. Consejo de Derechos Humanos. *Resolución 17/4*,

A/HRC/RES/17/4 (16 julho 2011). Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org/media/documents/resolucion-consejo-derechos-humanos-empresas-derechos-humanos-6-julio-2011.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.

PROJETO mapeia quem manda no Brasil. 2013. **Repórter Brasil**, 4 dic. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/12/projeto-mapeia-quem-manda-no-brasil/>>. Último acesso em: jun. 2014.

STIGLITZ, J. 2014. On the Wrong Side of Globalization. **New York Times**, 15 marzo. Disponível em: <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/03/15/on-the-wrong-side-of-globalization/?_php=true&_type=blogs&_r=0#more-152414>. Último acesso em: jun. 2014.

VITALI, S.; GLATTFELDER, J.B.; BATTISTON, S. 2011. The Network of Global Corporate Control. **Plos One**, California, 26 oct. Disponível em: <<http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0025995>>. Último acesso em: jun. 2014.

NOTAS

1. Amigos da Terra Internacional (FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, 2012) e, mais recentemente, a Oxfam International (FUENTES-NIEVA; GALASSO, 2014).

2. "Wealth inequality in America", por Wondershare. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QPKKQnijnsM&feature=share>>. Último acesso em: jun. 2014.

3. Dados para a Europa dos 15, da Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tessi180>>. Último acesso em: jun. 2014.

4. Para uma análise sobre "extrativismo", ver Eduardo Gudynas (2009).

5. Este artigo foi escrito antes da XXVI Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, que, em 26 de junho de 2014, aprovou a resolução A/HRC/26/L.22/Rev.1, que deu início à negociação de um tratado para o estabelecimento de um instrumento jurídico internacional vinculante para as Empresas Transnacionais (ETNs) em matéria de violação dos direitos humanos. A iniciativa

da África do Sul e do Equador foi apoiada por 20 Estados, rejeitada por 14 (União Europeia, EUA, Japão) e 13 abstiveram-se (muitos deles da América Latina, como Brasil, Argentina, Chile, Peru). Uma grande coalizão social, a Aliança do Tratado, mobilizou-se em favor dessa resolução, reunindo o apoio de mais de 600 organizações em todo o mundo. Para mais informações, acesse www.treatymovement.org. Último acesso em: jun. 2014.

6. O Grupo Africano, o Grupo Árabe, o Paquistão, o Sri Lanka, o Quirguistão, Cuba, a Nicarágua, a Bolívia, a Venezuela, o Peru e o Equador.

7. De particular importância foram a iniciativa dos Códigos de Conduta para Empresas Transnacionais da ONU (1983) e as Normas da ONU sobre a responsabilidade das ETNs, desenvolvidos em 2003 pela Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da ONU.

8. Intervenção realizada no Seminário sobre Corporações Transnacionais e Direitos Humanos, 11 e 12 de Março de 2014, Palácio das Nações, Genebra.