



Update ou upgrade?

Um balanço da revisão das Diretrizes da OCDE
para Empresas Multinacionais

BRITTA UTZ
Dezembro 2013*

- As Linhas Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais são um código de conduta para promover uma atuação responsável das empresas onde quer que atuem no mundo e 42 governos comprometeram-se a implementá-las. No dia 25 de maio de 2011, foi aprovada uma nova versão das Diretrizes.
- As recomendações para boas práticas corporativas valem agora para todas as empresas e sublinham a responsabilidade em relação à cadeia de fornecedores. O princípio do dever de diligência das corporações e o capítulo sobre a responsabilidade da iniciativa privada com relação aos direitos humanos representam conquistas adicionais importantes, do ponto de vista concepcional.
- Além disso, houve mudanças positivas nos procedimentos de implementação das Linhas Diretrizes pelos Pontos de Contato Nacionais (PCNs) e no processo de apresentação de queixas e conciliação. Contudo, faltou a incorporação adequada de disposições importantes para a uma aplicação mais efetiva das normas. Esta oportunidade perdida têm implicações graves, tendo em conta que as regras para empresas só podem exercer influência se houver medidas de implementação eficientes e estruturas de incentivos apropriadas para que as mesmas sejam cumpridas.
- Por conseguinte, deve-se lançar um apelo à vontade política dos países que aderiram às Diretrizes, no sentido de continuar a fortalecer o poder de aplicação das mesmas através de políticas nacionais. Na Alemanha, tanto a estrutura como o modo de funcionamento do Ponto de Contato Nacional deveriam ser revistos e melhorados. A vinculação do apoio público ao comércio exterior e o cumprimento das Diretrizes constitui um estímulo eficaz para que as regras sejam respeitadas. O governo da Alemanha deveria empenhar-se para que haja maior divulgação e extensão das normas a mais países participantes.

* A versão alemã foi publicada em junho 2011.

1. Introdução	3
2. A necessidade de reformar as Diretrizes da OCDE	3
3. Uma sinopse do processo de negociação	5
4. Uma ajuda de orientação mais exata para uma boa conduta das empresas	5
4.1 A ampliação do campo de aplicação das Diretrizes – os deveres de diligência como peça central da responsabilidade das empresas	6
4.2 A responsabilidade em relação aos direitos humanos e relações de trabalho decentes	7
4.3 Expectativas alargadas nas seções: proteção do consumidor, divulgação de informações, proteção do meio ambiente, tributação e combate à corrupção	8
5. Procedimento de implementação – o «coração» das Diretrizes	9
5.1 Novas instruções de atuação para os Pontos de Contato Nacionais – a agenda proativa da OCDE	9
5.2 Pontos fortes e fracos do novo procedimento de implementação revisto	10
6. Conclusão e recomendações de atuação	12
Literatura	15

1. Introdução

Nas últimas semanas e meses, o tema da responsabilidade social, ambiental e em matéria de direitos humanos das empresas, estava no topo da agenda internacional. Tanto a Organização das Nações Unidas (ONU) como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ocuparam-se intensivamente dos efeitos das atividades transnacionais das corporações e das lacunas existentes na regulamentação desta área, e continuaram a desenvolver suas abordagens para promover a responsabilidade empresarial global.

No dia 16 de junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou novos »Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos« (*Guiding Principles for Business and Human Rights*), os quais tinham sido elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para Empresas e Direitos Humanos nos últimos seis anos do seu mandato. O objetivo destes princípios orientadores é apoiar o marco referencial da ONU, que tinha sido aprovado anteriormente pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, denominado »Proteger, Respeitar, Remediar« (*Protect, Respect, Remedy*) e que trata tanto do dever de proteção do Estado e da responsabilidade das corporações em proteger os direitos humanos como do acesso das vítimas de operações empresariais à remediação.

Por ocasião da comemoração dos 50 anos, a OCDE já tinha apresentado o resultado da revisão das Diretrizes para Empresas Multinacionais algumas semanas antes, no dia 25 de maio de 2011, em Paris (OCDE 2011a). As Diretrizes revistas englobam recomendações comuns dos 42 países signatários atuais para uma boa conduta corporativa e dirigem-se a empresas multinacionais que operam em ou a partir dos países que aderiram às Diretrizes (países aderentes, participantes ou signatários). Os princípios e padrões definidos nas Diretrizes abrangem as seções: padrões sociais e de trabalho, direitos humanos, meio ambiente, interesses dos consumidores, transparência, combate à corrupção, concorrência e tributação, bem como transferência de know-how e tecnologia.

Devido à participação dos governos neste instrumento voluntário para empresas, atribui-se um elevado caráter obrigatório normativo às Diretrizes da OCDE em comparação a outras iniciativas de responsabilidade corporati-

va. Além disso, as Diretrizes preveem o monitoramento do cumprimento por meio de um procedimento de implementação e reclamação, que envolve Pontos de Contato Nacionais (PCNs) estatais e atores da sociedade. Assim, as Diretrizes oferecem aos afetados uma das poucas possibilidades de apresentar uma queixa individual contra uma empresa pela via extrajudicial. Em caso de comportamentos questionáveis, os Pontos de Contato Nacionais têm o dever de iniciar um procedimento de mediação e conciliação entre as partes.

O potencial deste processo de reclamação inédito, acordado na esfera multilateral para proteger as vítimas, é muito maior do que se estima, apesar da grande desilusão com a experiência prática vivenciada nos últimos dez anos. Tal vale, sobretudo, diante da decisão do Conselho de Direitos Humanos da ONU de criar um grupo de trabalho sem mandato para cuidar da implementação do marco regulamentar das Nações Unidas e dos Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos, que também deve tratar de propostas individuais (HRW 2011).

O presente artigo examina as Linhas Diretrizes na nova versão de 2011 e sua contribuição para a promoção de uma conduta empresarial mais responsável no plano internacional. Neste contexto, serão analisados o processo de negociação e os principais resultados da revisão das normas quanto ao teor das disposições e os procedimentos de implementação, assim como as interfaces com as abordagens desenvolvidas em paralelo pelo Representante Especial do Secretário-Geral da ONU John Ruggie. Por fim, delinearemos os desafios e as recomendações de atuação que devem ser observados para uma aplicação pioneira e focada no futuro do instrumento.

2. A necessidade de reformar as Diretrizes da OCDE

Até a presente data, as Linhas Diretrizes adotadas pela OCDE em 1976 passaram por cinco revisões. Recentemente, os países participantes (os 34 países membros da OCDE mais Egito, Argentina, Brasil, Letônia, Lituânia, Marrocos, Peru e Romênia) decidiram, em maio de 2010, negociar uma reformulação destas normas. Com o objetivo de continuar assegurando a relevância deste instrumento e o seu papel norteador na promoção de uma gestão empresarial responsável, tornou-se necessário proceder a uma atualização das regras, pois a última revisão data de 2000.

Havia consenso em torno das seguintes questões: as Diretrizes deveriam incluir os novos padrões de referência para empresas, desenvolvidos nos últimos dez anos, e dar respostas a desafios atuais, como proteção do clima, padrões de consumo, produção e investimento em franca transformação na economia mundial. As reivindicações de revisão das Diretrizes também refletiam as experiências das últimas crises econômicas e financeiras, cujas consequências trouxeram à tona a necessidade de um marco regulatório ou ordenador global efetivo e padrões éticos para uma conduta empresarial responsável.

Um motivo crucial que levou ao clamor cada vez mais forte por uma revisão profunda das normas também tinha a ver com o modo de funcionamento dos Pontos de Contato, pois o tratamento das reclamações nos diversos países envolvidos variava muito e apresentava numerosas inconsistências na interpretação prática. Por conseguinte, os países signatários chegaram a um acordo quanto à necessidade de preparar instruções melhores para os Pontos de Contato Nacionais, detalhando como devem se comportar e atuar para obter maior eficácia das Diretrizes (OCDE 2010a).

Em especial, o trabalho realizado pelos Pontos de Contato na resolução de disputas foi considerado pouco convincente. Por isso, organizações não governamentais (ONGs) e sindicatos apresentaram um total de 213 casos de condutas questionáveis de empresas, no período de 2001 a 2010, para que fossem esclarecidos nos Pontos de Contato Nacionais, e traçaram um balanço crítico do processo de conciliação.

De um lado, houve relatos de casos de sucesso na resolução de conflitos. De outro, os Pontos de Contato foram severamente criticados pela omissão em relação a queixas e pedidos, ou ainda por não cumprirem com suas obrigações de acessibilidade, transparência e prestação de contas em muitos casos. Por exemplo, algumas reclamações foram recusadas sem justificativa, enquanto outras tiveram sua tramitação excessivamente demorada. Outros aspectos questionados envolvem os efeitos limitados das atividades sobre a resolução de conflitos e o uso tímido da possibilidade de avaliar formalmente uma conduta corporativa questionável em uma declaração final pública. As Diretrizes também receberam críticas por terem apenas caráter de recomendação e não estarem previstas consequências quando violações são constatadas (OCDE Watch 2010).

Mesmo John Ruggie, o Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para Empresas e Direitos Humanos, apontou diversas vezes para a necessidade de reformar as Diretrizes. Em sua opinião, a prática vigente desde 2003 se tornou extremamente problemática quando começou a limitar o campo de aplicação das Diretrizes única e exclusivamente a investimentos internacionais (*Investment Nexus*) e, entre outros, justificar a rejeição de cerca de 40 por cento dos casos apresentados com esta argumentação. Adicionalmente, John Ruggie enxergava um grande potencial de melhoria na extensão da responsabilidade empresarial com respeito aos direitos humanos e na definição de padrões mínimos comuns para o modo de funcionamento dos Pontos de Contato. Além disso, citou um conflito de interesses em potencial, especialmente quando os órgãos de conciliação estão instalados junto a ministérios ou departamentos de fomento econômico e comércio exterior – como acontece, por exemplo, na Alemanha (Ruggie 2010a).

No que toca à posição da Alemanha nas negociações da revisão, os três partidos de oposição exigiram no Parlamento Federal que o governo defendesse um mecanismo de sanção eficaz em caso de violações e condicionasse a concessão de créditos de exportação ao respeito das Diretrizes (Deutscher Bundestag 2010, 2011a/b). Associações empresariais chamaram a atenção para o fato de que a reforma das Diretrizes deveria contribuir para uma maior segurança jurídica e uma demarcação clara entre os processos de diálogo nos Pontos de Contato Nacionais e os processos jurídicos. Desejam também que os princípios contidos nas normas continuem a valer apenas para atividades de investimento. Como foi apontado, o efeito das Diretrizes poderia ser alcançado principalmente por meio da sua divulgação, e não tornando o seu conteúdo mais severo. Ademais, as associações lançaram um alerta contra o perigo de sobrecarregar as Linhas Diretrizes, o que poderia dificultar a adesão de mais países no futuro.

Para pequenas e médias empresas se reivindicou, em particular, a ampliação das opções de apoio e consultoria, para facilitar a aplicação das Diretrizes (BDA 2010). As diferentes reivindicações levantadas pela política e indústria mostram que as exigências associadas à alteração das Diretrizes e a pressão sobre os governos envolvidos para que de fato fizessem algo eram enormes no início do processo de reforma. No decorrer das ne-

gociações foi possível obter compromissos para muitas questões e os resultados serão analisados e apreciados nas próximas partes.

3. Uma sinopse do processo de negociação

O processo de revisão caracterizou-se por uma grande abertura, acolhendo contribuições de diversos atores não governamentais, organizações internacionais e personalidades, como o Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para Empresas e Direitos Humanos. Além disso, tanto o Comitê Consultivo Sindical da OCDE (TUAC) quanto o Comitê Consultivo Empresarial para a OCDE (BIAC), bem como a rede de ONGs OECD Watch, foram envolvidos diretamente nos processos de consulta. Deve-se saudar, sobretudo, que as relações entre o Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais da OCDE (CIME), ou seja, o comitê responsável pelas Diretrizes, e as mais de 80 organizações que compõem a rede de ONGs OCDE Watch foram institucionalizadas formalmente no novo texto.¹

Com a aprovação dos *Termos de Referência*, em maio de 2010, a duração de todo o processo de negociação ficou limitado a um ano. Este cronograma apertado gerou muita pressão para todos os participantes, pois a revisão de 2000 ainda tinha levado dois anos. Como resultado, algumas ONGs reclamaram que a premissa era »Tempo e não qualidade« e que esta situação produz um efeito limitativo que prejudica a participação de grupos pequenos ou que não são tão bem organizados (AI 2011).

Até mesmo Roel Nieuwenkamp, o presidente do grupo de trabalho do Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais da OCDE (CIME), instituído para a revisão das Diretrizes, afirmou que alguns aspectos centrais não puderam ser tratados adequadamente e, entre estes, estão temas importantes, tais como o esclarecimento de detalhes de aplicação das Diretrizes nas instituições financeiras ou a discussão do possível

papel de instituições nacionais de direitos humanos na execução das Diretrizes.² A coletânea de documentos de referência igualmente não pôde ser concluída no prazo de 12 meses. (OCDE 2011b).

Isso significa que a OCDE não foi capaz de honrar plenamente suas próprias exigências no período exíguo e, assim, sobrou bastante trabalho para o Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais (CIME) no decorrer do *follow-up* da revisão. Outro ponto a ser criticado é o fato de não ter sido organizada uma audiência do público interessado pelo lado oficial. Um debate sobre a reforma que não envolvesse apenas especialistas teria sido útil e desejável, não por último, para elevar o grau de conhecimento das Diretrizes.

A integração de países que não aderiram às Diretrizes no processo de negociação merece ser realçado positivamente, dado que uma maior disseminação das normas é crucial para a sua relevância. Seis países – Costa Rica, Colômbia, Jordânia, Sérvia, Tunísia e Ucrânia – anunciaram a sua adesão à Declaração da OCDE sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais e também às Diretrizes. Países emergentes, como China, Indonésia, Índia, Rússia, Arábia Saudita e África do Sul, foram incluídos de forma direcionada no grupo de trabalho do CIME para participarem da revisão, mas infelizmente não puderam ser convencidos a aderir.

4. Uma ajuda de orientação mais exata para uma boa conduta das empresas

A nova versão das Linhas Diretrizes trouxe alterações abrangentes com relação aos padrões e princípios da economia sustentável. A revisão das disposições substanciais é uma história de sucesso. Infelizmente, os países signatários não mostraram a mesma coragem na alteração dos procedimentos de implementação, que ficaram muito aquém das expectativas da sociedade civil. Por causa da relação de forças nas negociações, a viabilidade política para implementar as Diretrizes obteve menos do que teria sido desejável e necessário para uma aplicação mais eficiente do instrumento.

1. Além dos governos, TUAC e BIAC, a rede de ONGs OCED Watch também recebeu o direito de apresentar uma moção de clarificação e interpretação das Diretrizes e avaliação do modo de funcionamento de um Ponto de Contato Nacional no Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais (CIME). Com esta medida, não se fez apenas jus ao aumento da importância das ONGs como *partes interessadas* relevantes e ao trabalho construtivo realizado pela rede nos últimos anos, mas também houve uma adaptação dos direitos de participação na seção desenvolvimento e economia na OCDE ao estado da arte existente nas organizações internacionais.

2. Em 35, dos 42 países que aderiram às Diretrizes, há instituições de direitos humanos nacionais e, destas, algumas têm mandato para receber queixas sobre empresas. Por conseguinte, teria sido útil discutir efeitos de sinergia, não apenas quando duas instâncias tratam do mesmo caso em paralelo, mas também para efetuar um trabalho de relações públicas sintonizado para divulgar as Diretrizes (ICC 2011).

4.1 A ampliação do campo de aplicação das Diretrizes – os deveres de diligência como peça central da responsabilidade das empresas

Os primeiros dois capítulos sobre os «Conceitos e Princípios», bem como as «Políticas Gerais das Diretrizes», mostram que o instrumento vale para empresas de todos os setores, inclusive instituições financeiras.³ Esta mudança pode ser interpretada como uma correção da prática anterior, pois certos Pontos de Contato excluíam casos com alguma ligação a este setor (FIDH 2010). Antes da reforma, as Diretrizes estavam limitadas a investimentos internacionais e atividades semelhantes a investimentos das empresas. Agora, elas valem para todas as relações comerciais e sublinham a responsabilidade para com a cadeia de fornecimento.

No centro das novas obrigações está a criação do dever de diligência para as empresas, a assim chamada diligência devida (*due diligence*). Com esta inclusão, as empresas têm a obrigação de tomar providências para que suas atividades não tenham efeitos adversos no que toca aspectos tratados pelas Diretrizes ou contribuam para os mesmos.⁴ Efeitos potencialmente negativos das operações empresariais devem ser identificados em uma análise de risco e mitigados por meio de mecanismos de prevenção e ajuda. Simultaneamente, foi estabelecido que danos que já foram causados devem ser minimizados e medidas de reparação correspondentes devem ser tomadas.

É importante observar também que o detalhamento das medidas de prevenção e a ajuda exigidas não se referem apenas à atividade central (*core business*) da empresa, mas também às relações com terceiros, aos quais estão ligados através de seus produtos, serviços e contatos. As empresas são chamadas a fazer uso das suas possibilidades de influenciar o comportamento destes, mesmo que não tenham contribuído diretamente para os efeitos adversos.

3. O presente artigo prescinde da diferenciação entre as disposições oficiais do instrumento e as explicações sobre o conteúdo e os procedimentos de implementação, apresentadas no anexo, e usa ambas as partes para interpretar o sentido das provisões. Quanto ao status legal das Diretrizes e à importância da inserção em um pacote mais amplo contendo outros instrumentos, como a Declaração da OCDE sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, favor consultar Utz (2006).

4. O princípio da diligência devida vale para todos os capítulos temáticos das Diretrizes, salvo as áreas economia e tecnologia, concorrência e tributação. Para obter uma análise de risco adequada para a situação dos direitos humanos foram elaboradas provisões específicas que vão além das disposições gerais.

A intensidade do dever de diligência requerida e os passos concretos a serem tomados quando um risco for detectado foram, no entanto, associados ao contexto da atividade econômica, ao tamanho da empresa ou ao grau de gravidade dos efeitos negativos. Contudo, o instrumento também reconhece que, na prática, poderia haver limites para a capacidade das corporações de influenciar a conduta dos seus parceiros comerciais. Em comparação a textos anteriores, as Diretrizes fornecem, todavia, numerosas informações construtivas para encontrar «respostas adequadas» em caso de riscos na cadeia de fornecedores. Visto globalmente, a ampliação do alcance material das Diretrizes representou um importante passo à frente, pois o documento passou a contemplar os problemas criados pela crescente integração econômica. Durante a última década, as redes de produção, cadeias de suprimento e relações comerciais globais tornaram-se cada vez mais complexas, de modo que teria sido praticamente impossível fazer uma distinção clara ou formal entre negócios de investimentos e outras atividades das empresas. Além disso, a manutenção da exclusão factual de partes importantes das relações econômicas teria contribuído para a sensação de que as Diretrizes são perfeitamente irrelevantes como ferramenta de mediação nos casos de resolução de disputa.

A atitude de alguns Pontos de Contato de circunscrever a aplicação das Diretrizes a casos relacionados a investimentos, ou seja, a casos em que as empresas multinacionais poderiam exercer influência suficiente sobre seus parceiros, deixou de ser apropriada e sempre motivaram questionamentos, por várias razões.

Primeiro, a comunicação geral do Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais da OCDE (CIME) de 2003 nunca teve o status de um esclarecimento (*clarification*) oficial das Diretrizes. Foi nesta comunicação que o CIME estipulou esta relação com investimentos como contexto especial de aplicação das Diretrizes, invocando para tal a vinculação das Diretrizes à Declaração da OCDE sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais. Segundo, esta restrição sempre foi aplicada de forma seletiva – sobretudo o Ponto de Contato Alemão rejeitou diversos casos, por causa da falta de relação com investimentos. Não obstante, outros Pontos de Contato – como, por exemplo, na Noruega, Suécia ou Bélgica – classificaram casos envolvendo serviços, relações comerciais e financiamentos

de créditos como relevantes (OCDE Watch 2010). Além do mais, a interpretação estreita das disposições não correspondia mais ao estado da arte praticado no dia-a-dia, visto que as grandes corporações multinacionais já estavam interpretando a responsabilidade para com a cadeia de fornecedores de forma mais abrangente nos seus códigos internos.

Por este motivo, deve-se saudar uma interpretação uniforme do alcance das Diretrizes, como foi conseguida agora por meio da inclusão do princípio fundamental descrevendo o dever de diligência. Em particular, ao pensarmos nas pessoas afetadas pelas decisões das empresas, devemos saudar a mudança de paradigma no que toca à responsabilização das empresas. Isto significa que o texto não fala mais de uma mera «esfera de influência» formal da empresa, mas menciona impactos potenciais ou reais da atividade empresarial ou das relações com terceiros. No seu conjunto, o dever de diligência proativo como nova base para uma atuação responsável das empresas constitui uma importante conquista adicional, do ponto de vista concepcional.

Da mesma forma, merece destaque positivo a inclusão de uma nova cláusula sobre o intercâmbio qualificado da empresa com as partes interessadas (*stakeholder engagement*). Neste contexto, devemos criticar que princípios internacionalmente aceitos, como o do Consentimento livre, prévio e informado (*Free, Prior and Informed Consent*), não entrem nas Diretrizes. Este princípio prevê, por exemplo, que povos indígenas têm de ser consultados durante o planejamento e a execução de projetos que irão afetá-los. O desafio na revisão do conteúdo residia, com certeza, em buscar um equilíbrio adequado entre disposições globais ou vagas demais e regras excessivamente detalhadas. Este malabarismo foi conseguido na maioria dos capítulos. Todavia, não é compreensível por que os países signatários das Diretrizes ficaram aquém de padrões estabelecidos em bancos de desenvolvimento multilaterais que concedem empréstimos à iniciativa privada. Desta forma, as Diretrizes não estão em linha com o marco geral de normas internacionais coerentes. Os padrões de desempenho (*Performance Standards*) da Corporação Financeira Internacional (*sigla em inglês, IFC*) do Banco Mundial definem, por exemplo, o princípio do Consentimento livre, prévio e informado de forma inequívoca para a população indígena.

4.2 A responsabilidade em relação aos direitos humanos e relações de trabalho decentes

Um dos campos em que as Diretrizes eram excessivamente vagas era o dos direitos humanos. A incorporação de um capítulo independente sobre a responsabilidade das empresas representa um avanço enorme. A responsabilidade relativa a todos os direitos humanos está definida em seis partes neste capítulo e orienta-se nos trabalhos realizados pelo Representante Especial do Secretário Geral da ONU para Empresas e Direitos Humanos (Ruggie 2011). O documento insta as corporações a identificar, dirimir e reduzir efeitos negativos para os direitos humanos decorrentes da sua atuação ou das suas relações com terceiros, reparar violações cometidas e prestar contas sobre seu desempenho em matéria de direitos humanos.

As regras determinam o respeito das normas independentemente da capacidade ou da vontade do país de acolhimento. No texto antigo isto tinha apenas caráter orientador. Um possível conflito de objetivos entre legislações nacionais e os padrões das Diretrizes também passou a ser abordado. Em caso de conflito, as empresas devem tentar observar os padrões internacionais da melhor maneira possível e em conformidade com a lei. Os padrões citados neste contexto são a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Global Compact das Nações Unidas e a Declaração Tripartite da OIT sobre Princípios de Direitos Fundamentais no Trabalho. Em função do contexto, as empresas devem, além disso, respeitar o marco normativo criado por outras regras das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, minorias, trabalhadores migrantes, portadores de deficiências, mulheres e crianças. Em caso de conflitos armados, as empresas devem cumprir o Direito Internacional Humanitário.

A fim de observar sua própria responsabilidade na matéria, as empresas devem preparar uma estratégia de direitos humanos (*policy commitment*) e colocá-la em prática, além de fazer uma análise de risco apropriada (*due diligence*) sobre seus impactos. Caso as empresas constatem que são responsáveis por violações dos direitos humanos, devem zelar para que haja uma investigação, punição e reparação (*remediation*) por meio de processos legítimos. Neste contexto, as Diretrizes remetem a tribunais e processos extrajudiciais no âmbito do estado, bem como mecanismos de reclamação internos

das empresas ou geridos em conjunto com as partes interessadas. Para todas estas situações foram formulados requisitos mínimos.

Deve ser objeto de crítica, porém, que as Diretrizes não elucidem exatamente como deve ser feita a prestação de contas, caso haja situações de risco ao lidar com os direitos humanos. Uma referência às obrigações de relatoria correspondentes teria sido adequada. A crítica das ONGs ainda vai mais longe. A reclamação é de que não foi explicitado como as Avaliações do Impacto sobre os Direitos Humanos (*Human Rights Impact Assessments - HRIA*) devem ser realizadas (AI 2011). Tendo em conta os diversos guias e instrumentos de qualidade variada sobre esta matéria, o processo de revisão e a expectativa gerada teriam ficado sobrecarregados com uma consolidação dos métodos existentes ou até uma recomendação dos países. Todavia, se as provisões sobre o dever de diligência não devem ter apenas caráter apelativo, essas lacunas representam, de fato, um desafio considerável para todos os atores envolvidos no futuro.

A harmonização das Diretrizes com o conjunto de normas e regras desenvolvidas na ONU e com os »Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos« tornam as expectativas dos governos em relação ao setor privado mais claras, o que contribui para um marco de referência internacional coerente. A mesma apreciação aplica-se às alterações efetuadas no capítulo sobre as relações de trabalho, o qual está agora em sintonia com os instrumentos relevantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tais como a Declaração Tripartite sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT na sua redação de 2006.

Diante do aumento da terceirização, do trabalho precário e do grande setor informal em muitos países emergentes e em desenvolvimento, devemos saudar que as recomendações sobre as relações industriais começaram a valer para um maior número de relações laborais. No texto das Diretrizes, isso fica patente na referência aos direitos dos trabalhadores (*workers and individuals in an employment relationship*) em comparação aos empregados (*employees*), mencionados na versão anterior.

Para a interpretação das disposições nas Diretrizes, remete-se agora, de forma geral, aos instrumentos detalhados da OIT. Por exemplo, os critérios aplicáveis a uma relação de emprego. A nova regra determinando que

as empresas devem pagar, no mínimo, um salário que atenda necessidades básicas dos trabalhadores e de suas famílias em suas operações internacionais constitui um grande avanço. No tocante às proibições de discriminação no emprego e na profissão, foram incorporadas as recomendações da OIT relativas a HIV e AIDS no mundo do trabalho.

4.3 Expectativas alargadas nas seções: proteção do consumidor, divulgação de informações, proteção do meio ambiente, tributação e combate à corrupção

Outros capítulos das Diretrizes passaram por uma atualização técnica e pontual.⁵ Primeiro, foi introduzida uma cláusula para fazer jus à importância crescente da internet, que insta as empresas à cooperação e ao intercâmbio no que toca à liberdade de informação na rede. O capítulo sobre proteção dos consumidores aponta para os desafios associados ao comércio eletrônico e à complexidade crescente de mercados e produtos. A versão revisada frisa a importância de informar o consumidor. As empresas devem contribuir para que os consumidores possam tomar suas decisões com pleno conhecimento de causa. Pela primeira vez, chama-se a atenção para um grupo de consumidores que carece de proteção especial, como crianças ou pessoas idosas.

Segundo, o capítulo sobre a divulgação de informações, conforme previsto pelos Princípios da OCDE para a Governança Corporativa na sua versão de 2004, também passou por uma adaptação. Os aspectos que dizem respeito à operação da empresa, e aos quais o público deve ter acesso, passaram a englobar dados econômicos, informações sobre o desempenho socioambiental e ético. Além disso, foram incluídas as emissões de gases de efeito estufa e o tratamento de questões relativas à biodiversidade como temas relevantes para a relatoria. Terceiro, o capítulo sobre meio ambiente exige uma redução das emissões dos gases de efeito estufa, ressaltando expressamente a necessidade de diminuir ou mitigar os impactos ambientais das operações empresariais.

Quarto, as normas sobre o combate à corrupção passaram a abranger as modalidades ativa e passiva e a extorsão. As disposições relevantes para os sistemas

5. O capítulo »Ciência e tecnologia« constitui uma exceção, pois nesta parte só foi adicionada uma única palavra.

de controle da gestão foram enunciadas de forma mais precisa. Quinto, no capítulo sobre tributação, uma cláusula adicional sublinha que questões tributárias deveriam fazer parte dos sistemas de gestão de risco. No âmbito da revisão, não foi, porém, cobrada a prestação de contas por país na obrigação de divulgar informações sobre pagamentos de impostos. Embora a inclusão de regras exigindo uma relatoria por país (*country by country reporting*) teria sido útil para impedir a transferência de lucros das empresas ou coibir abuso de preços de transferência, as Organizações Não Governamentais ficaram muito decepcionadas com a manutenção desta lacuna, indicando a legislação vigente nos EUA e as iniciativas que estão sendo estudadas pela União Europeia neste campo (OECD Watch 2011).

5. Procedimento de implementação – o «coração» das Diretrizes

A peça central do documento é o procedimento de implementação vinculativo, que deve passar pelos Pontos de Contato Nacionais nos países aderentes. Paralelamente, o CIME, como órgão da OCDE, é responsável pela fiscalização e implementação das Diretrizes. Nos mandatos de ambas as instâncias foram feitas complementações pontuais, mas salvo algumas provisões novas, não foram, via de regra, agregadas cláusulas contendo orientações de procedimento claras. Elas apenas enumeram diferentes opções, tais como a estrutura do Ponto de Contato ou como lidar com queixas.

5.1 Novas instruções de atuação para os Pontos de Contato Nacionais – a agenda proativa da OCDE

Para os Pontos de Contato Nacionais (PCN) foi inicialmente acrescentada a observação de que os governos devem dotá-los de recursos suficientes. Sobre o seu funcionamento, o texto destaca, por um lado, que a sua atuação deve ser imparcial (*operate in an impartial manner*), mas por outro, também têm o dever de prestar contas adequadamente ao seu respectivo governo.

Ressaltando a observância do princípio vigente da «equivalência funcional», os governos continuam a gozar de liberdade, ficando a seu critério como organizar seu Pon-

to de Contato.⁶ Isso diz respeito tanto à instalação do Ponto de Contato junto a uma ou mais instâncias estatais quanto à inclusão de outros atores, como sindicatos, federações de indústria ou ONGs. A diferença é que no novo texto é expressamente referida a possibilidade de criar um órgão de consulta e fiscalização, composto por várias partes interessadas para subsidiar os Pontos de Contato e ajudá-los no exercício do seu mandato.

No tratamento de reclamações, o documento revisado deixa claro que nada impede um Ponto de Contato de aceitar uma queixa que esteja sendo examinada por um tribunal ou uma instância administrativa. Nestes casos, as normas preveem que é preciso verificar se haverá um valor agregado positivo com a mediação, além de excluir o risco dos processos paralelos resultarem em uma influência negativa.

Para o processo de mediação foram aprovados princípios abrangentes para orientar as atividades e maiores exigências com relação à transparência e ao cronograma. Entre elas estão as disposições que explicam que os Pontos de Contato devem contribuir para a resolução de conflitos de forma imparcial, tratando todas as partes envolvidas de forma equitativa (*impartial, equitable*). Simultaneamente, o processo deve possuir procedimentos claros e conhecidos, que se torne previsível e corresponda ao espírito das Diretrizes (*predictable, compatible with the Guidelines*). Os esforços de mediação dos Pontos de Contato podem continuar a ter tratamento confidencial e os dados sensíveis de empresas ou outras informações repassadas possam gozar de proteção, caso seja necessário.

Uma importante inovação constitui, no entanto, a provisão de que os resultados das consultas precisam sempre ser tornadas públicas. Isto vale tanto para os motivos que levaram à recusa da queixa como para os fatos, em caso de consenso entre as partes sobre uma solução comum para o problema. Uma declaração pública final também deve ser emitida, quando as partes não puderam chegar

6. Os quatro critérios básicos para o funcionamento dos Pontos de Contato Nacionais – visibilidade, acessibilidade, transparência e responsabilidade – devem assegurar a equivalência funcional, mesmo quando os PCNs têm estruturas diferentes nos vários países que aderiram às Diretrizes. No momento, existem seis estruturas diferentes, sendo que 20 Pontos de Contato Nacionais dos países signatários foram vinculados a um único ministério e oito têm base interministerial. Dos Pontos de Contato Nacionais que envolvem as partes interessadas, há dois com estrutura bipartite, nove são tripartite e uma quadripartite; dois Pontos de Contato dispõem de uma estrutura mista, que inclui peritos independentes e representantes do governo. (OCDE 2010b)

a um acordo sobre as questões em disputa ou a empresa recusou a participação no processo de medição e arbitragem. Nestes casos, o Ponto de Contato é instado a propor recomendações relativas à aplicação das Diretrizes. Em caso de consenso, as partes podem combinar a inclusão do Ponto de Contato no monitoramento da solução acordada. Quando um Ponto de Contato emite uma recomendação, em caso de não haver consenso, poderá acompanhar a sua implementação por parte dos envolvidos. Este acompanhamento, ou *follow-up* de uma recomendação, não ficou expressamente estipulado, mas fica a critério do Ponto de Contato em questão. A fim de fortalecer a coerência na atuação governamental, os Pontos de Contato são encorajados pelo novo texto a examinar sua declaração final quanto a sua relevância para outros programas governamentais e domínios políticos e informar instâncias estatais sobre suas decisões.

O valor orientador para o tratamento final de casos foi limitado a doze meses. Para esclarecer casos que ocorrem em países que não aderiram às Diretrizes, os Pontos de Contato são, mais uma vez, chamados a desenvolver um conhecimento apropriado dos fatos. Cita-se como medidas úteis nestas situações, solicitar informações, por exemplo, no país de origem ou na embaixada do país não signatário. Fala-se também em outras medidas para levantar fatos (*fact finding activities*) que não foram, porém, explicadas ou definidas.

Na revisão foi atribuída grande prioridade ao intercâmbio e à cooperação entre os Pontos de Contato Nacionais individuais entre si. Pretende-se que o método voluntário de aprender com colegas (*peer learning*), incorporado no texto revisto, contribua neste esforço, por exemplo, através de avaliações mútuas dos trabalhos realizados e troca de informações sobre temas específicos. Reforçar este aprendizado conjunto faz parte da agenda proativa (*proactive agenda*) colocada para o CIME e o Secretariado da OCDE. No futuro, o secretariado deve funcionar como interlocutor para todas as questões decorrentes das normas e, entre outros, oferecer seminários de treinamento sobre os procedimentos de implementação. Além disso, foi exigida a criação de um banco de dados atual, junto com o qual deve ser desenvolvido um formato unificado para os relatórios em que casos de queixas são reportados ao Comitê.

Outra prioridade da agenda é promover a divulgação das Diretrizes nas empresas como destinatários das regras e, mormente, nos países que não aderiram às Diretrizes.

Para o médio prazo, foi fixada a meta de contribuir para o estabelecimento de um mesmo nível de regulamentação (*level playing field*) para as empresas e convencer mais países a aderir às Diretrizes.

5.2 Pontos fortes e fracos do novo procedimento de implementação

O modo de funcionamento dos Pontos de Contato Nacionais é fundamental para uma implementação efetiva das Linhas Diretrizes. A possibilidade futura de aplicar as normas à cadeia de fornecedores e às relações comerciais já foi destacada como grande progresso. Além disso, devemos realçar positivamente que as exigências aos procedimentos, no que toca critérios importantes, como requisitos de transparência e cronogramas, foram explicitadas de forma mais precisa. Esta medida tornou o processo mais previsível para terceiros e as partes envolvidas. Como o tratamento de queixas sob a égide dos Pontos de Contato Nacionais representa um processo extrajudicial que visa alcançar uma solução consensual, o destaque da complementaridade de um exame judicial do processo de mediação constitui um passo significativo para uma aplicação coerente das Diretrizes nos países signatários. No passado, a tramitação de processos paralelos em alguma corte era invocada como motivo para rejeitar casos (Utz 2006).

Outro item que vale frisar é o consenso renovado que os Pontos de Contato devem participar do levantamento de informações sobre casos em países que não aderiram às Diretrizes, de forma que os esforços de mediação e arbitragem não dependam apenas dos depoimentos das partes envolvidas. Embora as sondagens feitas em empresas mostrem que as normas são usadas como obra de referência pela indústria, ainda é necessário tornar as Diretrizes mais conhecidas, para que possam desenvolver todo o seu potencial. Por esta razão, a agenda proativa na esfera da OCDE é muito bem-vinda.⁷ O desenvolvimento de um banco de dados sobre os casos apresentados nos Pontos de Contato fecha uma lacuna,

7. O resultado de uma pesquisa de opinião entre 89 empresas cotadas na bolsa, realizada em 2008, mostra que as abordagens das fábricas na área da Responsabilidade Social das Empresas (*Corporate Social Responsibility – CSR*) estão baseadas ou foram influenciadas em 92 por cento pelo Global Compact da ONU, em 64 por cento pela Declaração Tripartite sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT e em 55 por cento pelas Diretrizes da OCDE. Destas empresas, 85 por cento responderam que as Diretrizes são úteis na preparação de relatórios sobre a responsabilidade social empresarial para as partes interessadas (Hohnen 2009).

pois antes não havia um registro oficial extenso sobre os casos de queixas relacionadas às Diretrizes. Do papel reforçado do CIME e do Secretariado da OCDE se espera essencialmente que a aplicação futura do documento na prática passe por um processo contínuo de uniformização em alto nível. Tanto os fóruns de diálogo organizados pelo Comitê ou o controle anual das atividades dos 42 Pontos de Contato quanto à interpretação do texto no plano multilateral podem servir a este propósito. Países signatários individuais, ONGs e sindicatos podem acelerar este processo ao usarem a solicitação para que uma questão concreta seja examinada na esfera multilateral.

Apesar de todos os aspectos analisados acima, há ainda pontos fracos fundamentais no sistema de implementação. As grandes diferenças entre as estruturas organizativas dos Pontos de Contato Nacionais contradizem com princípio da «equivalência funcional» e prejudicam a implementação efetiva e a credibilidade das normas. Potenciais conflitos de interesse não foram excluídos, pois continua sendo permitido instalar o PCN em uma única instância governamental, que ainda pode ser responsável pela promoção da indústria e do comércio exterior.

O princípio recém-definido sobre a imparcialidade na mediação de conflitos leva a crer que a estrutura dos Pontos de Contato será mais consistente. Estudos empíricos sobre a aplicação prática das Diretrizes indicaram que os Pontos de Contato Nacionais dotados de uma estrutura que envolve os parceiros sociais e a sociedade civil nos casos de reclamações, se mostraram mais atentos para os problemas de cada caso e, em comparação com outros PCNs, apresentaram uma gama de atividades mais ampla para solucionar os litígios (Utz 2006). Além disso, existe a possibilidade de recorrer a órgãos de fiscalização para incrementar a credibilidade do processo. Neste contexto, a prática britânica indica o caminho a seguir: neste país o Ponto de Contato de base interministerial possui um Comitê Diretor (*Steering Committee*) composto de representantes de todas as partes interessadas, o qual monitora as atividades do Ponto de Contato.⁸

O caráter facultativo das Diretrizes que não implica em penas foi confirmado na revisão e, em analogia a esta decisão consciente dos países signatários, também não

foi prevista a aplicação de sanções pela OCDE em caso de violações das normas, embora tal alteração teria gerado incentivos eficazes para a observância das regras. Mas esta decisão não impede os países signatários de codificar estas medidas de outra forma e assim contribuir para a maior eficiência das Diretrizes. No texto modificado consta expressamente: »O cumprimento das Diretrizes pelas empresas é voluntário e sem status legal, de modo que a sua aplicação não é legalmente exigível. Todavia, algumas matérias cobertas pelas Diretrizes podem ser regulamentadas por leis nacionais ou compromissos internacionais« (*Observance of the Guidelines by enterprises is voluntary and not legally enforceable. Nevertheless, some matters covered by the Guidelines may also be regulated by national law or international commitments*) (OECD 2011a: 15).

O texto insinua de forma bem vaga uma direção que poderia conferir mais força às Diretrizes: os resultados dos casos de reclamação devem ser comunicados a outras instâncias governamentais. Porém, um incentivo real seria criado, sobretudo se o respeito das regras fosse inequivocamente vinculado a instrumentos de apoio ao comércio exterior, o que teria de ser assegurado no plano nacional. Na Alemanha, as empresas que solicitam garantias de investimento são informadas sobre as Diretrizes, mas para aumentar a sua eficiência teriam sido necessários condicionalismos mais potentes, como são, aliás, praxe nos Países Baixos. As empresas deste país têm a obrigação de respeitar as Diretrizes da melhor forma possível para poder usufruir garantias de crédito de exportação e de investimento (OCDE 2010b). O fato de nenhum critério ter sido fixado sobre o peso e a significância da declaração final em caso de falta de consenso é incompreensível, ou seja, neste quesito, sem sombra de dúvida, os interesses da indústria prevaleceram. A iniciativa privada julga a avaliação da conduta empresarial por um Ponto de Contato incompatível com o objetivo de mediação e a natureza das Diretrizes (BIAC 2011).

O argumento contra esta posição é que a avaliação de fatos e argumentos – com clara distinção e separação das fases de mediação e decisão e em caso de fracasso da mediação – não prejudica o processo de diálogo facultativo ou a natureza de direito flexível (*soft law*) das Diretrizes. Além disso, a sanção moral pública e o pronunciamento de recomendações concretas relativas a uma melhor observância das regras já fazem parte do mandato dos Pontos de Contato Nacionais, apesar desta

8. <http://www.bis.gov.uk/nationalcontactpoint> (Zugriff 20.6.2010).

possibilidade ter sido pouco aproveitada no período de 2000 a 2010 (Utz 2006). Mesmo assim, os Pontos de Contato fizeram uma avaliação da conduta empresarial em 14 dos 29 casos tratados e os encerraram com uma declaração final, entre 2000 e 2010.⁹

Na nova versão foi, portanto, perdida a chance de estabelecer uma prática mais homogênea nesta questão, o que teria aumentado a previsibilidade do processo, em particular para as empresas afetadas. Uma avaliação clara do comportamento empresarial representaria, além disso, um valor agregado para investidores, agências de rating e ranking na área de investimentos sustentáveis, pois poderiam ter acesso a novas informações para a avaliação de empresas não apenas durante o processo, mas também com o resultado da conciliação.¹⁰

Outro ponto a ser criticado diz respeito à falta de codificação suficiente do acompanhamento de uma recomendação por parte do Ponto de Contato, para destacar inequivocamente o valor agregado do processo em comparação a outras iniciativas de Responsabilidade Social das Empresas. Em princípio, o processo permite que potenciais vítimas tenham acesso à mediação em um caso concreto e o resultado deste exercício não deveria acabar se perdendo, até por uma questão de justiça e correção para com todas as partes.

6. Conclusão e recomendações de atuação

Globalmente, podemos constatar que as recomendações relativas à conduta das empresas foram adaptadas às condições gerais da economia globalizada em mutação com a revisão das normas. Novos padrões centrais

foram adicionados, a coerência em relação a outros instrumentos internacionais relevantes foi estabelecida e a dimensão mais ampla dos temas abordados realça a função orientadora universal e supra-setorial das Diretrizes. No geral, podemos, portanto, falar de um »upgrade« ou aprimoramento das Diretrizes, visto que a revisão de 2011, comparada à versão anterior de 2000, criou um conjunto de regras eficientes, conforme era a meta oficial da atualização.

Enquanto foram obtidos grandes avanços, especialmente nas recomendações substanciais às empresas, não foi, nem de longe, possível jogar um luz sobre todas as zonas cinzentas existentes ou esclarecer as interpretações concorrentes com relação aos procedimentos de implementação. Apesar das instruções de procedimentos para os Pontos de Contato Nacionais terem ficado mais precisas e terem sido aprimoradas, e a OCDE ter recebido um papel mais relevante na implementação das Diretrizes, não foi possível incorporar adequada e suficientemente disposições decisivas para uma implementação mais efetiva. Dado que o procedimento de implementação é o teste de fogo para qualquer padrão normativo, a oportunidade perdida tem implicações graves. Assim sendo, deve-se apelar à vontade política dos países aderentes para continuarem a fortalecer o poder de aplicação das Diretrizes com políticas e práticas nacionais, bem como executarem as novas obrigações dos Pontos de Contato Nacionais, e não miná-las.

A fim de reforçar a eficiência das Diretrizes devem ser tomadas as seguintes medidas:

Para dar substância ao novo conceito de diligência devida das empresas, deveriam ser oferecidos seminários de treinamento e fóruns de aprendizagem para as empresas que promoverem a integração do conceito nos processos de gestão existentes. Os sistemas de gestão ou as avaliações do impacto sobre os Direitos Humanos deveriam atender determinadas condições gerais – tais como transparência e inclusão das partes interessadas – para evitar um caráter aleatório. A apresentação de relatórios sobre a situação dos riscos sociais, ecológicos ou na esfera dos direitos humanos deveria ser obrigatória para as empresas. Uma prestação de contas com relatórios uniformes não seria apenas a solução para gerar um »level playing field« mas também para ter o reconhecimento de uma conduta ou atuação corporativa responsável por parte dos consumidores. Embora as Diretrizes não inclu-

9. <http://oecdwatch.org/cases> (Zugriff 20.6.2011).

10. OECD Watch escreve neste contexto: »Investidores socialmente responsáveis expressaram seu interesse em usar os procedimentos específicos das instâncias como base para decisões de investimento. Mas na ausência de afirmações claras por parte dos PCNs (Pontos de Contato Nacionais) sobre se uma empresa feriu as Diretrizes, é difícil para as agências de investidores socialmente responsáveis usarem os resultados nas suas decisões sobre investimentos. Houve acordo no sentido de que o instrumento teria de se tornar mais um sistema de arbitragem ou adjudicação, capaz de resolver disputas sobre investimentos para que realmente seja útil à comunidade SRI« (*Socially responsible investors expressed interest in using the specific instance procedures as a basis for investment decisions. But in the absence of clear statements by NCPs [National Contact Points] as to whether a company has breached the Guidelines it's difficult for SRI socially responsible investors agencies to use the outcomes in their investment decisions. There was agreement that the instrument would need to become more of an arbitration or adjudication system capable of resolving investment disputes for it to be truly useful to the SRI community*) (OECD Watch 2008: 6)

am recomendações neste sentido, a iniciativa, anunciada pela Comissão Europeia ainda para este ano, relativa a relatórios de sustentabilidade, promete impulsos consideráveis para este domínio (BMAS 2011).

A fim de criar incentivos para o cumprimento das regras por meio de uma distinção entre empresas que têm um bom desempenho e aquelas cuja performance é ruim, deveria-se promover o uso das Diretrizes por investidores, agências de rating e ranking na área de aplicações sustentáveis. Um projeto comum da OCDE Watch e do Fórum Europeu de Investimento Social (sigla em inglês, Eurosif) funciona como um farol, onde já foram desenvolvidos indicadores e perguntas condutoras semelhantes ao conteúdo encontrado nas Diretrizes para avaliar o desempenho das empresas no domínio da responsabilidade social corporativa (OECD Watch 2008).

Para executar a disposição normativa estabelecendo que as empresas devem pagar salários que assegurem o sustento, é oportuno contar com o suporte de projetos-piloto setoriais ou regionais e com o intercâmbio entre iniciativa privada, sociedade civil e sindicatos sobre o tema. Para reforçar o papel das Diretrizes na proteção das vítimas, deveria-se cuidar para que, no futuro, as comunidades locais ou diretamente afetadas sejam incluídas nas assim chamadas »atividades de levantamento dos fatos« de uma questão em litígio. Estes critérios deveriam ser usados como crivo para avaliar as medidas exemplares dos Pontos de Contato Nacionais no futuro. Paralelamente, é preciso assegurar que estes órgãos disponham de recursos adequados para desenvolver estas atividades.

Sobretudo, as pequenas e médias empresas deveriam receber apoio na implementação das Diretrizes. Eis a meta adotada pela agenda proativa da OCDE. Por isso, o programa de trabalho deveria contemplar o quanto antes itens concretos e levar em consideração os temas pendentes, destacados pelo presidente do grupo de trabalho do Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais (CIME) por ocasião da revisão. O financiamento suficiente da agenda proativa deve ser garantido e a criação de um novo grupo de trabalho para a implementação das Diretrizes no seio da OCDE, proposta pelos sindicatos, analisada (TUAC 2011).

Merece menção positiva que, no âmbito do processo de atualização, a meta de divulgação do texto não foi usada para bloquear a continuação do desenvolvimento do

instrumento. Considerando que os fluxos de investimento de países emergentes para outros estados cresceram e que as empresas deste grupo de países ganharam em peso, persiste o desafio de estender as Diretrizes para mais países – como a Índia, China ou Rússia. Por conseguinte, o engajamento da OCDE e dos países signatários deveria aumentar para ampliar o campo de aplicação das Diretrizes e investigar as razões que podem estar impedindo outras adesões.¹¹

O reforço da eficiência das Diretrizes também requer ações no plano nacional na Alemanha. O trabalho realizado pelo Ponto de Contato Alemão foi constantemente alvo de polêmica no decorrer dos últimos anos. Por isso, o governo alemão deveria aproveitar a oportunidade que se coloca, após a conclusão da revisão do texto, para reconsiderar a estrutura, o modo de funcionamento e a dotação de recursos do Ponto de Contato e assim juntar-se às melhores práticas de outros países que aderiram, como os Países Baixos ou a Grã-Bretanha. Neste sentido, deve ser lançado o quanto antes uma revisão por pares, visando avaliar a implementação das Diretrizes na Alemanha, tomando como exemplo a fiscalização do Ponto de Contato Holandês, feita em 2009. Continua sendo de importância central evitar conflitos de interesse potenciais nas atividades do Ponto de Contato Alemão e respeitar o princípio da imparcialidade. Além disso, é mister promover a transparência dos processos no Ponto de Contato Alemão e reforçar o intercâmbio com as várias partes interessadas, o qual ocorria até a presente data apenas com baixa intensidade no âmbito de um »grupo de estudo das Diretrizes«.

A fim de honrar as disposições atuais no texto – que ensejam o levantamento dos fatos em caso de litígio – o Ponto de Contato Alemão deveria receber recursos financeiros e humanos suficientes. Para facilitar o acesso das pessoas afetadas a processos de conciliação em que empresas alemãs estão envolvidas, bem como desvendar os fatos em disputa no exterior, deveria haver um maior envolvimento das embaixadas alemãs no exterior. Da perspectiva dos direitos humanos, faz-se necessário condicionar as compras governamentais e a concessão de créditos de exportação, garantias de crédito e de

11. Possíveis motivos que impedem a adesão de outros países podem ser reservas com relação a declarações de investimento associadas às Diretrizes, prevendo princípios de tratamento nacional de empresas sob controle estrangeiro e obrigações de evitar a imposição de exigências contraditórias às mesmas.

investimento para empresas, de forma consequente, a padrões socioambientais e de direitos humanos. O governo alemão deveria realizar a sua própria análise de risco sobre a situação dos direitos humanos no processo de verificação de pedidos para receber apoio público para o comércio exterior para sinalizar a sua posição. Além disso, o cumprimento das Diretrizes deveria ser uma condição para as empresas auferirem recursos públicos a título de apoio do comércio exterior ou participar de outros programas. Como o Ministério Federal de Trabalho e Assuntos Sociais é a favor de sanções eficientes quando violações contra as Diretrizes são constatadas, tais como a exclusão do direito de receber apoio público, o Ministério deveria aproveitar o Fórum sobre Responsabilidade Social Empresarial, sob a sua égide, para inscrever o tema no topo da agenda e buscar promover um consenso entre as demais pastas e os diferentes grupos de atores que participam do Fórum (BMAS 2011).

Por fim, a Alemanha deve, em analogia à agenda proativa da OCDE, incrementar visivelmente as atividades de esclarecimento e informação em torno do documento na esfera nacional, tornando mais conhecidos entre as empresas não apenas o Global Compact das Nações Unidas, mas também as Linhas Diretrizes da OCDE. Tomando por base o método da revisão por pares, proposto para a prática alemã, seria necessário não apenas rever o «Guia relativo aos procedimentos do Ponto de Contato Alemão», publicado pelo Ministério Federal da Economia, como também preparar logo o manual planejado para explicar e divulgar as Diretrizes e ligá-lo a medidas de treinamento para as empresas. Com as medidas esboçadas, seria possível melhorar significativamente o potencial das Diretrizes, promover a contribuição positiva do setor privado para um desenvolvimento sustentável e apoiar a mediação e conciliação de disputas, além de ajudar a enfrentar impactos negativos de atividades empresariais no sentido da proteção das vítimas. Paralelamente, fica patente que não é possível levar as quase 80.000 empresas multinacionais existentes mundo a fora a aceitar padrões socioambientais e de direitos humanos usando um único instrumento com um mecanismo de apresentação de queixas.

Abordagens voluntárias apoiadas por países – e que devem continuar a aprimorá-las – como as Diretrizes da OCDE, deveriam, portanto, ter caráter complementar em relação às atividades igualmente importantes de Responsabilidade Social Empresarial realizadas pelas

corporações. Considerando a «ansiedade em relação às multinacionais» (Jonas/Tietzel 1976), evidente desde a aprovação do texto há 35 anos, e o enorme fosso de responsabilidade (*accountability gap*) produzido por códigos voluntários, é chegada a hora de termos regras vinculativas. Seriam desejáveis medidas que fizessem jus ao credo defendido por John Ruggie, «a era da Responsabilidade Social Empresarial de natureza declaratória chegou ao fim» (*the era of declaratory CSR is over*) (Ruggie 2010b).

Amnesty International (AI) (2011): The 2010-2011 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises has come to an end: The OECD must now turn into effective implementation, Public statement, 23 May 2011.

Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2010): Eckpunkte für die Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Die Position der deutschen Arbeitgeber, März 2010.

Business and Industry Advisory Committee (BIAC) (2001): BIAC statement on the update of the OECD MNE Guidelines, 18 February 2011.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Umsetzung des Aktionsplans CSR, Newsletter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Ausgabe Nr. 1, Juni 2011.

Deutscher Bundestag (2010): Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen stärken, Drucksache 17/4196, 15. Dezember 2010.

– (2011a): Antrag der Fraktion der SPD: Die Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als Chance für einen stärkeren Menschenrechtsschutz nutzen, Drucksache 17/4668, 8. Februar 2011.

– (2011b): Antrag der Fraktion Die Linke: Verpflichtender Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, Drucksache 17/4669, 8. Februar 2011.

Hohnen, Paul (2009): OECD MNE Guidelines: A responsible business choice, OECD Observer No 270/271, December 2008 – January 2009.

Human Rights Watch (HRW) (2011): UN Human Rights Council: Weak Stance on Business Standards, 16 June 2011, Geneva.

International Coordinating Committee (ICC) of National Human Rights Institutions (2011): Update of OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Informal expert meeting on human rights issues, 25 January 2011, Summary of remarks of invited experts, Paris.

International Federation for Human Rights (FIDH) (2010): Corporate Accountability for Human Rights Abuses, A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms, July 2010, Paris.

Jonas, Rainer/Tietzel, Manfred (1976): Die multinationalen Unternehmen und die Neuordnung der Weltwirtschaft, in: Jonas, Rainer/Tietzel, Manfred (Hrsg.): Die Neuordnung der Weltwirtschaft, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 166-183.

OECD (2011a): OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Recommendations for Responsible Business Conduct in a Global Context, 25 May 2011, Paris. Online: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/48004323.pdf>.

– (2011b): Council, OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Update 2011, note by Secretary-General, C(2011)59, 3 May 2011, Paris.

– (2010a): Terms of Reference for an Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 4 May 2010, Paris.

– (2010b): OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Report by the Chair of the 2010 Meeting of the National Contact Points, Paris.

OECD Watch (2011): Statement on the update of the OECD Guidelines for MNEs, 25 May 2011.

– (2010): 10 Years On: Assessing the contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to responsible business conduct, June 2010.

– (2008): Newsletter, April 2008.

Ruggie, John (2011): Report of the UNSRSG »Business and Human Rights: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations »Protect, Respect and Remedy« framework«, A/HRC/17/31, 21 March 2011.

– (2010a): Report of the UNSRSG »Business and Human Rights: Further steps toward the operationalization of the »Protect, Respect and Remedy« framework«, A/HRC/14/27, 9 April 2010.

– (2010b): Statement by Professor John Ruggie, Mandate of the UNSRSG, 65th session of the General Assembly, Third Committee, Item # 68 (b), 26 October 2010, New York.

Trade Union Advisory Council (TUAC) (2011): The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Responsible Business Conduct in a Global Context, TUAC Statement on the Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 25 May 2011, Paris.

Utz, Britta (2006): Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Eine erste Bilanz der Wirkungsweise des Vermittlungs- und Schlichtungsverfahrens der Leitsätze anhand der abgeschlossenen Beschwerdefälle bei Nationalen Kontaktstellen 2000 bis 2005, artec-paper Nr. 134, Juli 2006, Universität Bremen.



Sobre a autora

Britta Utz foi analista e consultora de direitos humanos no departamento de »Política e desenvolvimento globais« da Fundação Friedrich Ebert em Berlim. Actualmente é representante da Fundação Friedrich Ebert no Quirguistão.

Ficha técnica

Fundação Friedrich Ebert | Política Global e Desenvolvimento
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlim | Alemanha

Responsável:
Jochen Steinhilber | Diretor do departamento: Política e Desenvolvimento Globais

Tel.: +49-30-269-35-7510 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Pedidos/Contato:
sandra.richter@fes.de

O uso comercial dos meios publicados pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) não é permitido sem a autorização por escrito da FES.

Política e desenvolvimento globais

O departamento de »Política e desenvolvimento globais« da Fundação Friedrich Ebert apoia o diálogo Norte – Sul e leva os debates sobre questões internacionais até o público e a política na Alemanha e na Europa. Oferece ainda uma plataforma para discussão e consulta, visando fortalecer a conscientização para as relações globais, desenvolver cenários e formular recomendações de atuação política. Este artigo é publicado no âmbito da linha de trabalho »Direitos humanos«, sob a responsabilidade de Britta Utz, britta.utz@fes.de.

As opiniões expressas nesta publicação não são necessariamente as da Fundação Friedrich Ebert.

Esta publicação foi impressa em papel proveniente da silvicultura sustentável.



ISBN 978-3-86498-767-0