

homa PUBLICA
REVISTA INTERNACIONAL DE
**DIREITOS HUMANOS
E EMPRESAS**
INTERNATIONAL JOURNAL ON
HUMAN RIGHTS AND BUSINESS

ISSN 2526-0774

Vol. I, Nº 02
Jan - Jun 2017



Recebido: 26.02.2017

Aceito: 09.05.2017

Publicado: 31.07.2017

CONTROVÉRSIAS DA POLÍTICA MUNDIAL EM DIREITOS HUMANOS: O CONTEXTO EM QUE SE DISCUTE O TRATADO SOBRE CORPORAÇÕES TRANSNACIONAIS

CONTROVERSIES IN HUMAN RIGHTS WORLD POLITICS: THE
CONTEXT IN WHICH THE TREATY'S PROCESS TAKES PLACE

Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão¹
Salvador, Bahia - Brasil

Resumo

Depois de décadas de controvérsias e iniciativas sem resultados efetivos na agenda de direitos humanos e empresas, a Organização das Nações Unidas, através de seu Conselho de Direitos Humanos, aprovou em 2014 uma Resolução que deu início a um Grupo de Trabalho Intergovernamental para elaborar um Tratado que responsabilize corporações transnacionais por violações de direitos humanos. O contexto em que se discute tal instrumento vinculante é marcado por tensões que implicam em ameaças e oportunidades para o próprio processo de construção do Tratado. O artigo resgata a história da agenda de direitos humanos e empresas na ONU e, em seguida, analisa três questões-chave da política mundial contemporânea e como elas podem incidir nas negociações do Tratado.

Palavras-chave

Direitos Humanos e Empresas. Nações Unidas. Neoliberalismo. Legitimidade. Conflito Norte-Sul.

Abstract

The United Nations Human Rights Council approved in 2014 a challenging Resolution on human rights and business after decades of controversy and initiatives without effective results. The Resolution establishes an Intergovernmental Working Group to elaborate a Treaty to hold transnational corporations responsible for their human rights violations. This binding instrument is being negotiated in a world context marked by tensions that entail threats and opportunities to the Treaty process itself. The article recovers the history of the human rights and business agenda at the UN and then analyzes three key issues on contemporary world politics and how they relate to the negotiations of the Treaty.

Keywords

Human Rights and Business. United Nations. Neoliberalism. Legitimacy. North-South conflict.

¹ Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Salvador. Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia, no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos. E-mail: daniel.aragao@ufba.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8423040021928177>

1. INTRODUÇÃO

O difícil processo de concertação entre Estados em torno de normas no âmbito internacional sempre teve reflexos nos limites para a produção de declarações, pactos e outras normas no âmbito do direito internacional dos direitos humanos. Se há controvérsias intensas em agendas que envolvem questões culturais, religiosas, sociais, entre outras, mais crítica se torna a questão quando se busca desafiar o poder econômico, enfrentar as corporações transnacionais e a centralidade de seu poder em tempos de globalização capitalista. É assim que, desde a segunda metade do Século XX, a agenda de direitos humanos e empresas vem se desenvolvendo na ONU a passos lentos, em um processo marcado por desentendimentos, demandas frustradas, pesquisas interrompidas, propostas arquivadas, iniciativas desviantes e atores cooptados.

O artigo visa a discutir como o contexto de mundo das últimas décadas influenciou a agenda de direitos humanos e empresas na ONU e segue exercendo influência nas negociações no Conselho de Direitos Humanos por um Tratado sobre a responsabilidade das corporações transnacionais. Inicialmente, apresenta-se um breve histórico do processo de construção dessa agenda na ONU, evidenciando como as mudanças refletem a conjuntura mundial em cada período. Nas sessões seguintes, o artigo analisa três tensões presentes na política mundial que incidem sobre o processo de negociações de um Tratado: o deslocamento político-ideológico da esfera normativa internacional de uma base liberal para outra associada ao neoliberalismo; a legitimidade da ONU entre os interesses globalistas do capital transnacional e as demandas por direito e justiça de organizações e movimentos sociais; a retomada de um conflito entre o Norte e o Sul global como reflexo da recente crise econômica global e da resistência aos impactos causados pela acelerada globalização econômico-financeira. Ao final, tem-se uma síntese do exposto e uma reflexão sobre as limitações e potencialidades da agenda na atualidade.

É sempre um risco escrever sobre processos ainda não concluídos de complexa negociação entre atores que operam globalmente. Ainda que a realidade seja cambiante e outras transformações políticas e econômicas possam incidir no processo em tela, as tensões aqui consideradas refletem transformações essenciais da política global nas últimas décadas, todas elas associadas à aceleração da globalização do capital e suas dimensões ideológicas, políticas, organizacionais e geopolíticas. Nesse sentido, a reflexão aqui pretendida busca responder a um dos principais desafios do tempo presente: analisar a viabilidade e o potencial de estratégias de enfrentamento do poder das corporações transnacionais em um contexto de mundo que oferece ao mesmo tempo constrangimentos e oportunidades.

2. PARADOXOS NO PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA EM DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS NO ÂMBITO DA ONU

Em junho de 2014, os olhos de diversas organizações sociais de todo o mundo estavam voltados para o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Para as organizações que lutam por direitos humanos e contra o poder das corporações, a aprovação da Resolução 26/9 representava enfim uma oportunidade de construção de um marco vinculante na ONU para as empresas com respeito aos direitos humanos. Tal oportunidade remete a uma dívida histórica da ONU em lidar de forma efetiva com a responsabilização das corporações transnacionais, demanda

que surge desde a década de 1960 e que em seu percurso apresentou diversas contradições. Essa seção se dedica a expor ainda que brevemente os principais contornos do processo histórico de construção da agenda de direitos humanos e empresas na ONU, evidenciando como os avanços e retrocessos remetem aos contextos históricos em que se inserem.

2.1 O CONTEXTO DA NOVA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL (GUERRA FRIA E DESCOLONIZAÇÃO)

O estabelecimento da ONU em 1945 no cenário de final da Segunda Guerra Mundial representou o surgimento da primeira grande organização política internacional com um mandato centrado na manutenção da paz e da segurança no mundo. Fundada por um grupo inicial de 51 Estados, a ONU triplicaria seu número de membros nas décadas seguintes, em decorrência, sobretudo, do processo de descolonização na África e na Ásia.

Desde a década de 1950 que o Conselho Econômico e Social da ONU já discutia questões como as restrições ao comércio e à formação de cartéis, ambas relacionadas à preocupação com a expansão do investimento direto estrangeiro (Sagafi-Nejad, 2008). Mas foi com a constituição do Grupo dos 77 (G-77), a partir da primeira Conferência das Nações Unidas para Acordos de Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) que surgiram demandas voltadas de forma mais sistemática para o controle das corporações transnacionais. O próprio contexto em si de afirmação da década de 1960 como a década de desenvolvimento na ONU já refletia as demandas advindas dos Estados latino-americanos somados então aos Estados asiáticos e africanos em processo de descolonização. Os anseios independentistas das ex-colônias e o temor por parte dos Estados em desenvolvimento de uma espécie de recolonização pelo investimento estrangeiro, assim como as tensões da bipolaridade da Guerra Fria, convergiram para uma declaração do G-77 por uma “Nova Ordem Econômica Internacional” com reivindicações relacionadas inclusive ao enfrentamento do poder das corporações transnacionais.

É nesse contexto que se dá a aprovação, em 1972, da Resolução 1721 pelo Conselho Econômico e Social da ONU dispendo sobre “a formação de um grupo de notáveis ‘para estudar o impacto das corporações multinacionais no desenvolvimento econômico e nas relações internacionais’” (Sagafi-Nejad, 2008, pp 54-55). Em 1974, como desdobramento do relatório final desse Grupo, foram criadas duas estruturas: uma Comissão (mais política) e um Centro (mais técnico) da ONU sobre Corporações Multinacionais. No ano seguinte, a Comissão já propunha a elaboração de um Código de Conduta para as corporações multinacionais, processo que passou a ser central nos anos seguintes com vistas à regulação das atividades empresariais (Sagafi-Nejad, 2008; MUCHLINSKI, 2007)

2.2 O CONTEXTO DE Esvaziamento decorrente da crise de 1970

Desde o início da constituição de um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) para elaborar uma versão inicial de Código de Conduta para as corporações que foram evidenciadas as controvérsias entre os Estados desenvolvidos e os em desenvolvimento (então chamados de Terceiro Mundo). As tensões produzidas nesse processo terminaram por levar a um gradativo esvaziamento que culminaria em concessões dos Estados em desenvolvimento à pressão dos desenvolvidos por um

instrumento em duas partes e, por fim, à apresentação por parte do GTI à Comissão no começo da década de 1980 de um projeto de Código de Conduta fragmentado e inconclusivo (BAIR, 2007).

A crise econômica do início da década de 1970 impactou no processo de esvaziamento da demanda por um código de conduta. A redução do investimento direto estrangeiro no fim dos anos 70 e durante os anos 80 fez com que os Estados em desenvolvimento adotassem uma postura de maior pragmatismo diante da economia global e do poder das corporações (MUCHLINSKI, 2007). Assim, a década de 1980, em decorrência da crise econômica da década anterior, foi marcada pela crise do multilateralismo e por um desinteresse dos Estados Unidos e de outras nações desenvolvidas quanto à centralidade da ONU nos processos políticos internacionais (COX, 1996, p. 498). Como discorre Robert Cox:

o contexto em que esta mudança ocorreu foi o da crise econômica de meados dos anos 70, a qual levou, entre outras coisas, a uma redução da vontade dos países ricos de financiar a ajuda ao Terceiro Mundo, assim como a uma tendência por parte deles a insistirem em livre mercado, desregulamentação, políticas econômicas de privatização, tanto em casa quanto no estrangeiro. Isto foi acompanhado pela suspeita de que o sistema das Nações Unidas era um fórum político hostil e um obstáculo potencial à liberalização econômica (COX, 1996, p. 498, tradução nossa)

Com o fim da Guerra Fria, a conjuntura se complicava ainda mais para possíveis demandas que fizessem frente à expansão descontrolada do capital transnacional. Com a posse de Boutros-Ghali, em 1992, como Secretário-Geral da ONU, foram arquivadas ou esvaziadas as estruturas e iniciativas existentes na ONU que sofriam oposição por parte das corporações transnacionais. Encerrava, assim, oficialmente os debates em torno de um Código de Conduta para as corporações.

2.3 O CONTEXTO DE ADESÃO À GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

Apesar do arquivamento oficial do projeto de Código de Conduta no início da década de 1990, nessa mesma década a construção de direitos humanos internacionais era celebrada e parecia tender a se aprofundar. Conferências sobre Meio Ambiente (Rio, 1992), Direitos Humanos (Viena, 1993), Direitos das Mulheres (Pequim, 1995), Assentamentos Humanos (Istambul, 1996), entre outras, refletiam os esforços da ONU em articulação desde a década anterior com diversos atores para consolidar uma cultura de direitos em âmbito internacional. No entanto, diante da aceleração da globalização neoliberal e a abertura agressiva de vários territórios do mundo para os investimentos de corporações transnacionais, tornou-se evidente a necessidade de um marco normativo que submetesse o poder corporativo aos direitos humanos, desafiando a lógica anterior centrada apenas na responsabilidade dos Estados.

A pressão exercida por organizações e movimentos sociais de todo o mundo teve impacto na então Comissão de Direitos Humanos quando em 1998 um Grupo de Trabalho foi instituído pela Sub-Comissão de Direitos Humanos para produzir um documento que passou a ser conhecido como o “Rascunho de Normas” quando levado ao debate público e levado à Comissão de Direitos Humanos que enfim o rejeitou em 2003.

Ao tempo em que se redigia o “Rascunho de Normas”, o Secretário-Geral da ONU encaminhava outro processo em articulação com lideranças empresariais, o Pacto Global, resultando no desvio da ONU por mais de uma década da perspectiva de construir um instrumento efetivo na

agenda de direitos humanos e empresas. Lançado oficialmente no ano 2000, O Pacto Global era composto de diretrizes gerais às quais as empresas buscavam se comprometer voluntariamente em um modelo de auto-monitoramento flexível. Utilizado como um instrumento de legitimação recíproca entre a ONU e as empresas, o Pacto Global foi perdendo gradativamente nos anos seguintes o mínimo de credibilidade de que gozava a princípio por conta da novidade com que se apresentava.

No âmbito do Conselho (antes com *status* de Comissão) de Direitos Humanos da ONU, com a rejeição ao Rascunho de Normas, optou-se por um enfoque também marginal voltado à pesquisa sobre a agenda com a nomeação de um Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para Empresas e Direitos Humanos. John Ruggie, que também havia redigido o documento fundacional e as diretrizes do Pacto Global foi indicado por Kofi Annan para a posição. O mandato de Ruggie durou de 2005 a 2011 com duas renovações nesse ínterim. Ainda que Ruggie tenha de fato realizado inúmeras consultas a diversos atores sobre o tema, seu mandato bloqueava a possibilidade de alternativas no âmbito do Conselho nos anos em que se desenrolou. Ruggie conclui o mandato apresentando Princípios Orientadores como recomendação aos Estados de um *framework* centrado no dever dos Estados de proteger, das empresas de respeitar e de remédios às vítimas. Tanto o Pacto Global como o enfoque dos Princípios Orientadores de Ruggie evidenciavam o caráter de “responsabilidade como legitimação” (ARAGÃO, 2010) com que a agenda seguia sendo tratada. O clamor por responsabilização das empresas seguia sendo desviado para um modelo dialógico e educativo, remetendo no caso dos Princípios aos Estados a incorporação dos mesmos por planos de ação. Tornava-se clara a insuficiência de modelos flexíveis, voluntários ou meramente sustentado em princípios para lidar com as violações de direitos humanos. Nesse contexto é que surge a Resolução 26/9 e iniciam-se as sessões em que se discute a elaboração de um Tratado.

Nas negociações do Tratado, estão em jogo diversas questões de cunho jurídico-político. Em grande parte, essas questões remetem ao contexto da política mundial contemporânea. Para compreender mais a conjuntura de mundo em que se discute o Tratado, o artigo destaca três tensões ou conflitos presentes na política mundial contemporânea que incidem direta ou indiretamente nos debates das sessões da ONU em que se busca elaborar o Tratado.

3. OS DIREITOS HUMANOS NA GLOBALIZAÇÃO DO CAPITAL: DE UM MARCO LIBERAL A UM MODELO NEOLIBERAL?

O direito internacional dos direitos humanos foi construído como parte de uma visão liberal da arquitetura das relações internacionais. Da Declaração de 1948 à ratificação de dois grandes Pactos no fim dos anos 70, marcos normativos foram construídos na ONU vinculando os Estados a direitos contraídos diante da comunidade internacional.

A intensificação da globalização do capital no contexto do pós-guerra fria foi acompanhada de mudanças no caráter do direito. De um marco normativo liberal ou liberal-social, os Estados passaram a adotar um modelo normativo de base neoliberal com perfil flexível, auto-referente, programático e pragmático. O direito internacional e, o que aqui nos interessa em particular, a agenda de direitos humanos e empresas foi também atingida por esse enfoque. Trata-se da emergência do caráter do que Faria já descrevia na década de 1990 como um “direito reflexivo”, analisando que

como se limita a estabelecer premissas para decisões, a facilitar entendimentos, a estimular negociações e a viabilizar soluções adaptáveis para cada situação específica, introduzindo

na ordem jurídica uma flexibilidade inédita e desconhecida pelos padrões legais prevalecentes tanto no Estado liberal quanto no Estado intervencionista, essa norma nem estabelece a priori a regra do jogo nem, muito menos, impõe a consecução de resultados com base numa racionalidade substantiva ou material. (...) Expressando-se sob a forma de indicações não-coativas, quando muito aspira promover uma regulação indireta e descentralizada da vasta gama de centros de poder e autoridade existentes no âmbito da 'sociedade de organizações' (FARIA, 1999, 184-185).

O Pacto Global e os Princípios Orientadores decorrem desse contexto normativo que pretende se justificar em uma visão de maior complexidade da sociedade contemporânea. Há de tal modo uma tendência à fragmentação do direito a fim de possibilitar arranjos funcionais para cada caso e cada ator. Esse pragmatismo remete à influência da cultura empresarial, da lógica de mercado, para outras dimensões até então centradas em uma lógica público-estatal. É o domínio da *Lex Mercatoria* (FARIA, 1999) nas diversas esferas do direito estatal e internacional. O próprio conceito de governança global já aponta para esse novo viés de uma "civilização de mercado" (GILL, 2003) ou de um "multilateralismo de mercado" (BULL & MCNEILL, 2007)

A ironia oferecida pela influência da *Lex Mercatoria* nos ramos do direito sob a tutela dos Estados é que o processo de adequação da legislação para um perfil flexível e ambíguo que interesse ao capital estrangeiro não se aplica justamente no caso do direito criminal o qual segue o caminho oposto com vistas ao controle social essencial à reprodução capitalista. Assim, Faria indaga até que ponto esse "direito reflexivo"

não passa de uma resposta imprecisa, difusa e tópica a uma legalidade cuja crescente fragmentação (..) reflete apenas e tão-somente os interesses dos grupos econômicos e setores sociais com maior poder de articulação, organização e mobilização? Uma legalidade ambígua e perversa que relega para segundo plano a tutela dos direitos individuais e dos direitos sociais dos cidadãos, grupos, setores, coletividades e regiões não-integrados na economia globalizada, ao mesmo tempo em que em nome da ordem e da disciplina, da segurança e da prevenção, os enquadra em suas prescrições normativas e os sujeita a suas estruturas punitivo-repressivas? (FARIA, 1999, p. 287)

Deve-se acrescentar que, no caso da responsabilidade das empresas em matéria de direitos humanos, a questão tornou-se ainda mais alienante, pela difusão do conceito de "responsabilidade social empresarial" (RSE) como o meio adequado para trazer as empresas para uma inserção em questões sociais. Assim, como no caso do Pacto Global, em diversas esferas as empresas têm se utilizado desse discurso com pequenas ações assistencialistas voltadas a divulgar uma imagem de empresa "cidadã" em detrimento de um efetivo marco regulatório.

A reivindicação de um instrumento vinculante para as corporações transnacionais contesta, portanto, um modelo de direito em sintonia com a globalização neoliberal. A expectativa de regular as corporações transnacionais com um marco normativo vinculante visa a confrontar o próprio poder normativo por elas exercido globalmente por meio de um marco legal que as submeta aos direitos humanos.

4. TENSÕES DE LEGITIMIDADE DA ONU: ENTRE O PODER E O FINANCIAMENTO CORPORATIVO E AS DEMANDAS DE ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS SOCIAIS

A influência da ideologia neoliberal em processos normativos flexíveis, anteriormente voltada para uma cultura de direitos humanos traduzida, sobretudo, em instrumentos vinculantes, é acompanhada pelo poder exercido por empresas transnacionais, não apenas do ponto de vista econômico, mas também do político, nas organizações internacionais. Com a crise econômica do início da década de 1970, observa-se uma multiplicação quantitativa e qualitativa da participação de atores não estatais nas agendas globais (pobreza, meio ambiente, desenvolvimento, direitos humanos, HIV-AIDS, etc.). Com o fim da guerra fria, a própria ONU nas gestões do Secretário-Geral Boutros-Ghali e, particularmente, na do Secretário-Geral Kofi Annan buscou se aproximar do setor privado com vistas a uma maior legitimidade junto às forças hegemônicas do capital globalizante na busca de garantir o financiamento para manter e ampliar suas atividades. As corporações transnacionais, por outro lado, se utilizaram da aproximação à ONU para, por meio de parcerias e instrumentos voluntários e flexíveis (como visto anteriormente aqui) legitimarem-se no que foi chamado por ativistas e acadêmicos críticos de uma estratégia de bluewashing – de lavar a imagem maculada de suas ações na bandeira azul da prestigiada Organização das Nações Unidas.

O poder das corporações na governança global como um todo (MAY, 2015) e no caso particular da ONU mais especificamente se dá por via da pressão política exercida pelos Estados-sede de tais empresas, a vasta maioria do Norte global, e pela própria influência direta dessas empresas por meio do financiamento de programas, fundos e projetos. Nesse sentido, deve-se observar as transformações no sistema de financiamento da estrutura e das atividades da ONU:

Four important trends can be observed in UNDS funding over time: a decentralization of funding structures; a decline in the share of specialized agencies; an increase in non-core contributions; and an increase in nongovernment funding. The first two trends took place in the early years while the latter two are relatively recent. (WEINLICH, 2015, pp.78)

A ONU, com necessidade de financiamento para cobrir as atividades crescentes que compõem o conjunto de suas várias atribuições, converte-se em espaço privilegiado para a incidência de empresas, associações empresariais e, sobretudo, de organizações filantrópicas de base empresarial sobre suas ações.

Ocorre que ainda que as empresas tenham se aproximado da ONU nas duas últimas décadas com uma perspectiva de legitimação recíproca, também as organizações e movimentos sociais aprofundaram a aposta na ONU como o espaço privilegiado de avançar em demandas de direitos humanos e desenvolvimento. Mais de 500 organizações não governamentais, movimentos sociais e redes que articulam essas organizações e movimentos participaram de uma chamada global por um Tratado de responsabilidade das empresas em direitos humanos. O investimento dessa esfera de sociedade civil global na ONU e sua articulação com funcionários, relatores, experts e outros vinculados à ONU e suas iniciativas se desenvolveu, sobretudo, nas grandes conferências temáticas da década de 1990 e nas ações e atividades do Fórum Social Mundial na década de 2000.

Trata-se, como visto, de uma contradição presente na dinâmica da ONU cujo caráter legitimador da hegemonia do capital também apresenta um potencial de brechas para expectativas contra-hegemônicas (ARAGÃO; ROLAND, 2017). No processo de construção da proposta do Tratado, destaca-se a Campanha Para Desmantelar o Poder Corporativo. Além dos pontos-chave apresentados pela Campanha diante do processo do Tratado, lideranças de organizações envolvidas desenvolveram um Tratado dos Povos, o qual também deveria servir de subsídio para as negociações do Grupo de Trabalho intergovernamental nas sessões referentes à elaboração do Tratado (ARAGÃO; ROLAND, 2017).

É em processos como o de negociação do Tratado que se observa de forma mais claro a oposição entre diferentes buscas de legitimidade: a ONU se arriscaria a ser vista de novo como uma ameaça “vermelha” ao poder corporativo podendo perder legitimidade junto ao capital transnacional e, com isso, também financiamento privado e de Estados centrais? Assim como surpreendeu a aprovação da Resolução 26/9, em 2014, a ONU poderia, assim como ocorreu em processos anteriores, enfim chegar a oferecer respostas mais efetivas às demandas de Estados em desenvolvimento e de centenas de organizações e movimentos sociais por meio do Tratado? Diferentemente do tom de recomendações dos Princípios Orientadores e de sua facilidade de aprovação por unanimidade na Assembleia Geral, observa-se com o Tratado um processo que evidencia as próprias tensões internas na ONU, processo que exigirá sacrifícios em sua legitimação diante de atores tanto estatais quanto não estatais.

5. O CONFLITO NORTE-SUL COMO AMEAÇA E OPORTUNIDADE

A Resolução proposta por Equador e África do Sul foi aprovada com votos do Sul global contra votos do Norte global, além de um elevado número de abstenções. Em contraste com processos lapidados para gerar consenso e unanimidade como no caso dos Princípios Orientadores, a divisão observada na aprovação da Resolução 26/9 no Conselho de Direitos Humanos em 2014 remete às demandas dos países em desenvolvimento nos anos 60 e 70.

É justamente em torno dos Princípios Orientadores como caminho único a ser perseguido que se explicita o conflito em 2014. De um lado, a Noruega como principal *sponsor* da Resolução que trata da continuidade dos esforços de um grupo de experts em torno dos Princípios. Do outro lado, o Equador como principal *sponsor* de uma Resolução proposta de um Tratado sobre a responsabilidade das corporações transnacionais em direitos humanos. Cumpre ressaltar que no breve debate permitido na última meia hora antes de aprovação da Resolução 26/9, delegações como as da China e da Índia falaram em defesa do Tratado e o representante da União Europeia ameaçou os Estados que votassem a favor da Resolução, alertando que perderiam investimento estrangeiro se um Tratado como esse viesse a ser aprovado.

Na primeira sessão (2015), assim como na segunda (2016), o conflito mais uma vez se apresentou explicitamente com a União Europeia desde longo condicionando à participação de seus Estados no processo a inclusão dos Princípios Orientadores como base para as discussões do Tratado e a ampliação das empresas que seriam atingidas pelo instrumento para além de somente as transnacionais. Por trás das duas reivindicações, uma agenda que buscava desestabilizar claramente os alicerces nos quais a Resolução foi aprovada.

Ora, por um lado, a divisão Norte-Sul se coaduna com a própria divisão internacional do trabalho e o fato de a vasta maioria das corporações transnacionais serem oriundas dos Estados centrais tendo instalado nas últimas décadas suas plantas de produção no território de Estados periféricos na busca de obter mais lucro pela mão-de-obra barata, pelas concessões fiscais e pela ausência de rigidez em normas ambientais, trabalhistas, entre outras. Contudo, a própria lógica da cooperação para o desenvolvimento permitiu um sistema coeso Norte-Sul de cooperação para o desenvolvimento, o qual interessava tanto aos Estados centrais quanto aos periféricos, e contribuía para manter um bloco com pequenas rachaduras (MURPHY, 2005, pp. 118-132). A divisão nas negociações do Tratado demonstra como esse bloco apresenta seus limites diante da insuficiência dos processos de concertação como no caso dos Princípios Orientadores como resposta às demandas de Estados periféricos. Entretanto, observa-se a todo o tempo que sem o apoio dos Estados da União Europeia será difícil aprovar uma versão final de Tratado na ONU, o que indica mais uma vez a necessidade de negociação com o risco de concessões que inviabilizem a força de um instrumento vinculante.

O contexto da divisão Norte-Sul em torno de um futuro Tratado permite dar maior vitalidade aos debates sobre esse possível instrumento, evidenciando o caráter predatório das corporações dos Estados centrais nos periféricos e, deste modo, questionando a base de um sistema desigual de distribuição de direitos. Todavia, a divisão representa uma ameaça ao avanço das negociações, já que parte dos Estados periféricos segue com uma lógica de subserviência às chantagens dos Estados centrais, optando muitas vezes por se abster de processos a fim de seguir uma orientação mais alinhada com os interesses do capital transnacional. Há que se observar, ainda, como Estados semiperiféricos como a China e a Rússia seguirão se posicionando durante as negociações, já que interesses de corporações oriundas desses Estados também estarão em jogo com a aprovação do Tratado.

No âmbito das negociações do Tratado, nota-se que além do Equador, outros Estados que compõem a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) vêm dando suporte político e substancial nos debates das primeiras sessões. No âmbito das economias emergentes dos BRICS, China, Rússia e Índia, votaram na Resolução 26/9 e têm intervindo nas Sessões de negociação do Tratado. Outras nações asiáticas e africanas ainda que de forma tímida têm apoiado as negociações. O caso do Brasil merece atenção particular: em que pese o fato de ser latino-americano e membro dos BRICS, o Brasil se absteve na votação da Resolução e tem jogado um papel participativo, mas sem um posicionamento firme pelo Tratado. As intervenções técnicas ou consultivas nas sessões parecem refletir mais a pressão de organizações não governamentais sobre a Missão do que uma visão clara e consequente da visão do Brasil no processo. Argentina e México parecem seguir pelo mesmo caminho. A atitude desses Estados reflete as contradições observadas no próprio Sul global nas negociações pelo Tratado diante da pressão exercida, sobretudo, pela União Europeia. Os desdobramentos das relações entre Norte e Sul globais nos próximos anos podem levar tanto a avanços quanto a retrocessos nessa agenda na ONU.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As negociações em torno de um Tratado sobre a responsabilidade de corporações transnacionais em direitos humanos avançam para uma terceira sessão em outubro de 2017. Trata-se

de um momento crucial para estabelecer as bases em que se assentará o Tratado ou mesmo de já lograr um primeiro rascunho de texto. A continuidade das negociações em torno a um instrumento vinculante efetivo depende do grau de participação dos Estados na terceira sessão e de adesão dos Estados em decisões essenciais para o andamento do processo, o que pode implicar em concessões perigosas. Espera-se que as adversidades do contexto (enfoque normativo de cunho neoliberal, aproximação crescente da ONU com o setor corporativo, tensão entre Estados do Norte e do Sul globais) não superem a vocação histórica da ONU de estar à frente dos desafios em direitos humanos no mundo e a confiança depositada por tantas organizações e movimentos sociais nessa esfera de organização internacional para lidar com a complexidade dessa agenda em tempos de globalização do capital.

O artigo buscou destacar questões que permeiam o contexto de mundo em que se discute o Tratado. Ainda que se perceba uma divisão entre Estados do Norte e do Sul Global com respeito ao tema, observa-se que não está claro o papel que será desempenhado pelo Sul Global, sobretudo o que será jogado pelas economias emergentes, no apoio a um instrumento vinculante para as corporações transnacionais em matéria de direitos humanos. Com o surgimento de iniciativas requestradas na ONU como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) para 2030 e sua celebração das parcerias público-privadas e do papel das empresas no desenvolvimento mundial, o cenário segue apontando para um enfoque neoliberal em oposição à perspectiva aspirada por diversas organizações e movimentos sociais de normas obrigatórias com potencial de constrianger o poder descontrolado das corporações transnacionais. No entanto, está também claro que a ONU não respondeu até então às demandas de povos de todo o mundo por instrumentos contundentes e consequentes para coibir, julgar e punir as violações de direitos humanos perpetradas por corporações transnacionais.

Se o contexto da política mundial é contraditório, os caminhos que serão tomados pela ONU também podem o ser, o que não é novidade no processo histórico da organização. Faz-se necessário investir em mais produção conceitual e textual em torno do tema como parte de pesquisas que discutam os desafios estratégicos políticos, econômicos, jurídicos e organizacionais que incidem nas negociações de elaboração do Tratado. Essa produção é tarefa essencial daqueles acadêmicos, ativistas e organizações engajados em lutas diante da impunidade do poder corporativo e contra a captura corporativa das agendas de governança global. Disputar essas agendas é apostar nas contradições das organizações internacionais e nas chances que possam apontar para avanços contra-hegemônicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | REFERENCES | REFERENCIAS

ARAGÃO, D. M. *Responsabilidade como legitimação: capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2010.

_____. *Desvio ao Deserto neoliberal: a ONU, sua agenda de desenvolvimento e o caso da responsabilidade das corporações transnacionais*. In: KRAYCHETE, Elsa; MILANI, Carlos (Orgs.). *Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relação de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014.

_____ & ROLAND, M. C. *The Need for a Treaty: expectations on counter-hegemony and the role of civil society*. In: DEVA, Surya & BILCHITZ, David. *Building a Treaty on Business and Human Rights: context and contours*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

BAIR, J. *From the Politics of Development to the Challenges of Globalization*. *Globalizations*, v. 4, n. 4, p. 486–499, 2007.

BULL, B.; MCNEILL, D. *Development issues in global governance: public-private partnerships and market multilateralism*. New York: Routledge, 2007.

COX, R. *Social Forces, States, and World Orders*. In: _____; Sinclair, T. (Orgs.). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FARIA, J. E. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

GILL, S. *Power and Resistance in the New World Order*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

MAY, C. *Global Corporations in Global Governance*. London, New York: Routledge, 2015.

MUCHLINSKI, P. *Multinational enterprises and the law*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2007.

SAGAFI-NEJAD, T. *The UN and transnational corporations: from code of conduct to global compact*. Indianapolis: Indiana University Press, 2008.

WEINLICH, S. *Funding the UN System*. In: BROWNE, Stephen & WEISS, Thomas (Eds.). *Post-2015 UN Development: making change happen?* London, New York: Routledge, 2014.