

As Obrigações da Republica Federativa do Brasil em relação as alegações de formas contemporâneas de escravidão e tráfico de pessoas na Fazenda Brasil Verde segundo os Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Empresas e Direitos Humanos

1. Este *amicus curiae* é submetido ao Tribunal Interamericano de Direitos Humanos (o “Tribunal”) em relação ao caso número 12.066, Trabalhadores da “Fazenda Brasil Verde” vs Brasil, pelo Projeto de Empresas e Direitos Humanos, da Universidade de Essex (Essex Business and Human Rights Project, “EBHR”). A finalidade deste *amicus curiae* é analisar as obrigações da República Federativa do Brasil relativamente à violação de direitos humanos por parte de agentes empresariais.

2. Quem somos: o EBHR (<http://www.essex.ac.uk/ebhr/>) é parte integrante da Faculdade de Direito da Universidade de Essex (Reino Unido). Tem como objetivo prioritário promover a investigação sobre a interdependência entre a gestão empresarial e os mecanismos de proteção de direitos humanos, procurando que tenha a máxima incidência possível nas situações práticas que suscitem esta problemática. Os membros do EBHR têm integrado projetos comissionados por Governos, Organizações Inter-Governamentais (IGOs) e proeminentes Organizações Não-Governamentais em 10 países, com o fim de proceder à análise da problemática relativa a Direitos Humanos e ao comércio e atividades empresariais de carácter internacional.

Os membros do EBHR têm vindo a submeter *amicus curiae* em distintos tribunais do mundo inteiros quando a possibilidade da violação de direitos humanos por parte de empresas se tenha colocado. As contribuições mais relevantes para o presente *amicus curiae* serão elaboradas por dois membros do EBHR, Doutora Anil Yilmaz e Professor Doutor Sheldon Leader. O Professor Doutor Leader é doutorado pelas Universidades de Yale e Oxford, membro da ordem de advogados de Inglaterra e do País de Gales, Professor de Direito na Universidade de Essex e Diretor do EBHR. Deu pareceres a ONGs, Governos e Empresas em assuntos específicos que envolveram a gestão empresarial e direitos humanos. A Doutora Yilmaz obteve os graus académicos em Direito pelas Universidades de Marmara (Turquia) e Essex (Reino Unido), incluindo um doutoramento em Direito do Investimento Internacional. É membro da ordem dos advogados de Istambul, Professora de Direito na Universidade de Essex e membro de EBHR. Deu pareceres a ONGs e Governos em matéria de envolvimento de empresas em abusos de Direitos Humanos, na qualidade de membro do EBHR.

As obrigações da Republica Federativa do Brasil relativamente à violação de Direitos Humanos por parte de agentes empresariais

3. A submissão deste *amicus curiae* tem por base as relações específicas entre as práticas de carácter comercial e os padrões de proteção de direitos humanos garantidos pela *Convenção Americana de Direitos Humanos* (Convenção Americana) e o

contributo para a interpretação da respetiva Convenção de acordo com os *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU (UNGPs)*.¹

4. No caso em análise, as atividades que resultaram na violação de direitos e liberdades garantidas pela Convenção Americana foram levadas a cabo por particulares que detêm a propriedade bem como a gestão das fazendas mencionadas. Em inúmeras ocasiões, o Tribunal entendeu que as obrigações para os Estados partes decorrentes da Convenção Americana se estenderiam a “um fato ilícito violatório dos direitos humanos que inicialmente não resulte imputável diretamente a um Estado, por exemplo, por ser obra de um particular ou porque o autor da transgressão não foi identificado, pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado, não por esse fato em si mesmo, mas pela falta da devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos requeridos pela Convenção.”²

Relevância dos UNGPs para o Caso em análise

5. Os UNGPs foram unanimemente aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2011³ e a República Federativa do Brasil comprometeu-se a implementar os respetivos Princípios no plano interno.⁴ A implementação dos UNGPs por parte dos Estados assenta em inúmeros fatores. Estes incluem: (a) as obrigações dos Estados de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos e liberdades fundamentais; (b) a necessidade dos direitos e obrigações estarem associados a mecanismos adequados e eficazes de proteção sempre que se verifiquem violações dos direitos e liberdades fundamentais.⁵

6. Apesar dos UNGPs só não constituírem em si mesmos novas fontes de direito, estes fornecem importantes linhas de orientação para a atividade interpretativa do direito existente: linhas orientadoras que são desenhadas para a realidade específica das atividades empresariais nos Estados partes da Convenção Americana. No *Caso dos Povos Kalina e Lokono Vs. Suriname*, o Tribunal teve em consideração os UNGPs por oferecerem um contributo relevante na forma detalhada com qual especificam o dever dos Estados de proteger indivíduos, no âmbito da sua jurisdição territorial, do eventual impacto que as atividades empresariais possam ter na proteção de direitos humanos.⁶

¹ Introdução aos Princípios Orientadores das Nações Unidas, elaborado por Shift (organização não governamental liderada por antigos membros da equipe do Representante Especial do Secretário-Geral da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, John Ruggie, e por ele mesmo presidida, U.N. Doc. A/HRC/17/31 (Mar. 21, 2011).

² Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4., para. 172; ver também, Corte IDH. *Caso Pueblos Kallina y Lokono Vs. Surinam*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, paras. 223-224.

³ Resolução do Conselho de Direitos Humanos Res. 17/4, U.N. Doc. A/HRC/RES/17/4, ¶1 (Julho 6, 2011)

⁴ National Action Plans, Business and Human Rights Resource Centre, disponível em: <http://business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans>

⁵ Princípios Orientadores da ONU.

⁶ Corte IDH. *Caso Pueblos Kallina y Lokono Vs. Surinam*, para. 224.

7. As obrigações que decorrem para a República Federativa do Brasil, no que diz respeito ao tráfico humano e ao recurso a trabalho escravo por empresas, resultam desde logo do primeiro pilar dos UNGPs sobre o Dever de Proteção do Estado. O Princípio Orientador 1 determina que os Estados não são responsáveis *per se* pelo abuso de direitos humanos por parte dos agentes privados. No entanto, os Estados podem incorrer em violação do Direito Internacional dos Direitos Humanos em duas situações: [A] quando tal abuso lhes possa ser atribuído ou [B] se os Estados falharem em tomar as medidas adequadas para prevenir, investigar, punir e indemnizar abusos cometidos por agentes privados.

Aplicação aos factos relevantes para o nosso caso

8. Em [A] encontram-se incluídas as situações - obrigações de caráter negativo – em que se exige aos Estados que se abstenham de ativamente permitir ou facilitar violações de direitos humanos. No caso em análise os UNGPs podem dar um importante contributo ao Tribunal na ponderação dos fatos relatados pela Comissão pela forma como destacam as relações específicas que se podem estabelecer entre os Estados e atividades empresariais.

9. Este contributo adicional pode revelar, a título de exemplo, a existência de atividade empresarial na “Fazenda Brasil Verde” através do apoio ao negócio da fazenda através da concessão de subsídios ou isenções fiscais aos proprietários das fazendas, benefícios no crédito, seguros de investimento ou garantias de investimento regulados pelo UNGP 4, ou através de intervenção direta ou indireta nestas fazendas regulada pelo UNGP 6. Verificados os requisitos de conhecimento e do impacto substancial causado, estes tipos de apoio não só violam as restrições previstas pelos UNGPs, bem como podem suscitar responsabilização do Estado como participante ativo de violações graves dos direitos humanos dos trabalhadores das respetivas fazendas.

10. Deve deste modo ser igualmente destacado que a assistência ou apoio conferido pelo Estado atinge um nível substancial – se a investigação adicional assim o revelar -o UNGP 4 consagra uma expectativa legal de que os Estados tomem medidas adicionais. O objetivo é evidentemente o de evitar e prevenir que organismos estaduais procedam a este tipo de apoio e suporte.

11. Em [B] estão incluídas as obrigações de caráter positivo abrangidas pelo UNGP 3, que consagra o dever do Estado de “implementar legislação com o objetivo, ou o efeito, de obrigar as empresas a respeitar os Direitos Humanos e, periodicamente, avaliar se a legislação implementada é adequada colmatando eventuais lacunas que se possam detetar”. Este dever tem 5 características distintas. Deste modo inclui:

- a. Obrigação de prevenir práticas ilegais associadas com o tráfico humano e trabalho escravo. Estas podem resultar da:

- i) Obrigação de implementar a legislação já em vigor, por exemplo, proibição de tráfico humano; responsabilidade pelo aliciamento a contratos do mercado de trabalho e respetivo salário que não são honrados e cumpridos; proibição de futuros trabalhadores assinarem contratos com data fixa ou sem data ao mesmo tempo e no mesmo dia; penalização pelo uso de trabalho escravo, registo e documentação de trabalhadores que violem as leis laborais, níveis salariais abaixo do mínimo legal e violação da obrigação de proceder ao efetivo pagamento do salário devido; proibição de trabalho infantil; omissão do dever de prover alojamento digno, comida e água aos trabalhadores residentes nas fazendas.⁷

- ii) Em complemento os UNGPs encorajam a interpretação de documentos internacionais bem como a legislação interna de forma a prevenir ações por parte dos empregadores que, muito embora não sejam ilegais em si mesmas, contribuem ou originam violações da legislação mencionada em (i). Exemplos retirados dos fatos apresentados pela Comissão incluem⁸: obrigar trabalhadores iletrados a assinar documentos sem assegurar a sua compreensão; localização da atividade laboral em fazendas geograficamente isoladas, onde os trabalhadores se encontrarão particularmente vulneráveis; prática de preços mais elevados por serviços dentro da fazenda do que fora da fazenda; falhar na prevenção da rotatividade laboral de curto prazo e do emprego de curta duração. O dever geral do Estado de proteger contra abusos levados a cabo por empresas implica um dever do Estado de implementar medidas que propiciem um ambiente que previna e reduza os riscos de violações de direitos humanos associados pela sua natureza às operações desenvolvidas. [cf. UNGP 13 (b)].

- b. Falha em proceder a uma investigação adequada: A jurisprudência do Tribunal⁹ bem como os UNGPs 26 e 27 estabelecem de forma clara que a atividade de investigação dever ser realizada com imparcialidade e eficácia.

Imparcialidade: O relatório da Comissão estabelece *prima facie* elementos demonstrativos de ausência de imparcialidade. Por exemplo, refere a situação de um processo de investigação e reparação em que as vítimas não foram incluídas.¹⁰

⁷ CIDH. *Relatório No. 169/11, Caso 12.066, Fazenda Brasil Verde (Brasil)*. 3 novembro 2011 ('Relatório CIDH'), Paras. 85, 87, 99, 100, 106, 107, 109.

⁸ Relatório CIDH, paras. 85, 87, 99, 100, 106, 107, 109.

⁹ Corte IDH. *Case of Espinoza Gonzáles v. Peru*. Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs. Judgment of November 20, 2014. Series C No. 289, para.238.

¹⁰ Relatório CIDH, paras. 111 and 112.

Eficácia: O relatório demonstra igualmente uma falta de eficácia nas investigações levadas a cabo de tal forma que questiona seriamente as decisões jurisprudenciais referidas acima. Os fatos, tal como reportados pela Comissão, indicam que não houve uma total falta de investigação e de medidas dirigidas a prevenção das respetivas violações: assim, as medidas descritas no parágrafo 120 do relatório da Comissão foram tomadas, incluindo uma *Task Force* (Grupo Especial de Fiscalização Móvel) e uma “*Lista Suja*” para combater o trabalho escravo. Estes esforços ajudaram a libertar milhares de indivíduos de trabalhar sob condições de escravidão. Contudo, os fatos apresentados permitem igualmente verificar a falha ou mesmo o abandono de outros esforços de investigação por parte das autoridades por um período superior a 10 anos, tal como descrito no relatório da Comissão (ver parágrafos 76-115) o que pode apontar *prima facie* para um indício de falha de uma investigação adequada e substancial de todas violações de direitos registadas.

Falha em reprimir adequadamente: não foram feitos os esforços adequados para punir terceiros responsáveis pelas violações dos direitos humanos, permitindo aos proprietários das fazendas atuar com impunidade, mantendo a prática reiterada de tráfico humano e de submissão de indivíduos a formas modernas de escravidão. O UNGP 25 estabelece uma obrigação na esfera dos Estados para que medidas sejam tomadas de forma a providenciar soluções de caráter eficaz para as vítimas de violação de direitos humanos por parte das empresas, nomeadamente, através de “pedidos de desculpa, restituição, reabilitação, compensação financeira ou não-financeira e sanções punitivas (sejam estas de natureza criminal ou administrativa, tais como multas), bem como a prevenção de danos, através de, por exemplo, garantias de não-repetição”. Segundo os fatos reportados pela Comissão, nenhuma das medidas tomadas teve como resultado a punição dos terceiros responsáveis pelas violações verificadas.

Falha em prover a uma adequada reparação: Para além das medidas enunciadas pelo UNGP 25, o UNGP 26 coloca especial ênfase na necessidade de dar passos para assegurar acesso a mecanismos de proteção legal para os grupos de indivíduos considerados vulneráveis, os quais podem ser resultar “excluídos do nível de proteção legal conferida à população em geral em matéria de direitos humanos”. O UNGP 26 urge que o Estado manifeste particular atenção aos direitos e necessidades específicas dos “indivíduos pertencentes a grupos ou populações com elevado risco de vulnerabilidade ou marginalização, os quais frequentemente enfrentam impedimentos culturais, sociais, físicos ou financeiros adicionais no acesso, uso e benefício daqueles mecanismos”. Muito embora as medidas gerais enumeradas no parágrafo 120 do relatório da Comissão aparentem ter dado particular atenção às vítimas que se encontravam em situação de particular vulnerabilidade, estas falharam em proceder à respetiva reparação devida às vítimas de tráfico humano e de formas modernas de escravidão. Por exemplo, embora uma ação civil tenha sido interposta contra os proprietários das respetivas fazendas após se ter verificado uma

das violações, o processo de reparação que dele resultou não coenvolveu os trabalhadores afetados, nem lhes ofereceu qualquer forma de reparação.

12. Deste modo, de acordo com o que foi pedido pela Comissão¹¹ e sustentado nos princípios desenvolvidos por instrumentos como os *UNGPs* e o *UK's Modern Slavery Act* que estabelecem relações entre a atividade empresarial e a proteção de direitos humanos, o poderá ordenar Tribunal a Republica Federativa do Brasil que “monitor[ize] a aplicação e punição de pessoas responsáveis pelo trabalho escravo em todos os níveis” e que “...cri[e] mecanismos de coordenação entre a jurisdição penal e a jurisdição trabalhista para superar os vazios existentes na investigação, processamento e punição das pessoas responsáveis pelos delitos de servidão e trabalho forçado”. Uma dimensão importante de uma estratégia de monitorização e coordenação seria a organização de redes de comunicação por parte das fazendas envolvidas, com a indicação dos passos concretos que estas devem tomar para identificar violações de direitos humanos bem como as medidas concretas a tomar para eliminar qualquer violação registada. No plano internacional, estas soluções são requeridos pelo Princípio 3 (d) dos *UNGPs* e uma orientação mais detalhada é conferida pela estrutura dos relatórios dos *UNGPs*.¹² Seria igualmente possível e desejável para o Tribunal o fazer explícita referência a exemplos de melhores práticas a serem implementadas, ou já implementadas, a nível nacional. Um exemplo a ser destacado é legislação do Reino Unido referente a formas de escravidão contemporânea (*UK's Modern Slavery Act, 2015, s.54*) que requer dos empresários o dever de proceder a diligências para assegurar que formas subteis escravidão e tráfego humano não ocorrem nas cadeias de abastecimento ou qualquer parte da atividade empresarial bem como o dever de apresentar relatórios das medidas empregues bem como o denunciar de qualquer prática ilegal uma vez verificada ou encontrada no decurso da atividade empresarial.¹³

¹¹ CIDH. *Caso 12.066, Trabajadores da Fazenda Brasil Verde (Brasil)*. Nota de remissão de 4 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2015/12066NdeRes.pdf>>. P. 4 (paras. 6 e 7).

¹² O *UNGP Reporting Framework* está disponível em <http://www.ungpreporting.org/reporting-framework/>

¹³ Section 54 (4): A slavery and human trafficking statement for a financial year is—

a) a statement of the steps the organisation has taken during the financial year to ensure that slavery and human trafficking is not taking place—

(i) in any of its supply chains, and

(ii) in any part of its own business, or

(b) a statement that the organisation has taken no such steps.

Section 54(5)

An organisation's slavery and human trafficking statement may include information about—

(a) the organisation's structure, its business and its supply chains;

(b) its policies in relation to slavery and human trafficking;

(c) its due diligence processes in relation to slavery and human trafficking in its business and supply chains;

(d) the parts of its business and supply chains where there is a risk of slavery and human trafficking taking place, and the steps it has taken to assess and manage that risk;

Conclusão

13. As práticas de trabalho indigno levados a cabo na Fazenda Brasil Verde por mais de uma década correspondem não apenas a tráfico humano bem como a formas modernas de escravidão. Esta realidade revela a incapacidade da Republica Federativa do Brasil para cumprir a sua obrigações em matéria de direitos humanos, sejam elas de caracter positivo ou negativo. Em situações em que as atividades empresariais tenham um impacto negativo na proteção de direitos humanos, de acordo com o estabelecido nos UNGPs, os Estados serão considerados responsáveis se de alguma forma contribuem para as violações de direitos humanos tomem lugar, se os Estados são omissivos quanto às medidas necessárias para pôr fim às violações, não procedam à penalização dos sujeitos ativos das violações ou, finalmente, não tomem as medidas convenientes à reparação devida às vítimas.

O Tribunal deverá solicitar da Republica Federativa do Brasil a entrada em vigor de legislação efetiva bem como mecanismos administrativos que possam assegurar que as atividades empresariais desenvolvidas no seu território não coloquem em causa a proteção dos direitos humanos dos trabalhadores das fazendas. Desta forma, regras promotoras da transparência na atividade empresarial, semelhantes às implementadas no Reino Unido no Modern Slavery Act, bem como mecanismos rigorosos e efetivos de implementação da legislação em vigor resultam imperativos.

O Tribunal deverá requerer da Republica Federativa do Brasil legislação de caracter penal de forma a criminalizar os empresários mas com função de prevenção geral positiva bem como negativa, promovendo simultaneamente os direitos humanos suscetíveis de violação bem como dissuadir qualquer tipo de comportamento que possa comprometer a salvaguarda dos direitos humanos consagrados.

Finalmente, o Tribunal deverá solicitar o envolvimento das vítimas em potenciais procedimentos de responsabilização bem como assegurar que as vítimas recebam adequada reparação pelas violações de que foram vítimas.

Data: 7 de Março de 2016

Essex Business and Human Rights Project
O Prof. Doutor Sheldon Leader



Doutora Anil Yilmaz-Vastardis

