

# O DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO E O PORTO DO AÇU: A HETERORREGULAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA REMEDIAR, PROTEGER E RESPEITAR OS DIREITOS HUMANOS NAS ATIVIDADES MINERÁRIAS

## FROM THE HUMAN RIGHTS TO DEVELOPMENT AND THE PORT OF AÇU: HETEROREGULATION AS AN INSTRUMENT TO REMEDY, PROTECT AND RESPECT THE HUMAN RIGHTS IN MINING ACTIVITIES

Fernando Joaquim Ferreira Maia<sup>1</sup>  
Osmar Caetano Xavier<sup>2</sup>

**RESUMO:** O Porto do Açú é o maior complexo portuário da América Latina. Está localizado no Rio de Janeiro e tinha como objetivo inicial promover o desenvolvimento social e econômico da região fluminense através da exploração minerária. Todavia, o que se observa é a violação de direitos humanos dos diretamente afetados e dos atingidos de forma indireta, o que ocorre por meio da violação à função social da propriedade, ao meio ambiente sadio e à cultura de produção característica da região. Utiliza-se como método a racionalidade ambiental, que apresenta o Porto do Açú como um ambiente marcado por contradições socioecotecnológicas, a respeito da violação de direitos humanos decorrente da relação entre direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. A metodologia vai utilizar bibliografia e exploração de banco de dados, a partir das investigações desenvolvidas pelo Centro de Direitos Humanos e Empresas-HOMA, sob a coordenação de Manoela Roland, sobre o Complexo Portuário do Açú, como instrumentos de pesquisa, pretendendo-se que sejam suficientes para a extração dos dados que embasarão o presente trabalho. Defende-se que o desenvolvimento pressupõe, para além do crescimento econômico, a garantia da participação social, a justa distribuição das rendas e benefícios e o devido respeito aos direitos humanos. Pretende-se identificar as violações aos direitos humanos no Porto do Açú e propor a heterorregulação como um instrumento para proteção, respeito e remediação de tais violações, tanto da regulação através do firmamento de um tratado internacional que efetivamente vincule os Estados-Partes e estabeleça uma normatização global a ser respeitada pelas empresas transnacionais, quanto por meio da ação da sociedade civil mediante a elaboração de relatórios que sirvam de contraponto aos estudos elaborados pelas empresas transnacionais e movimentos sociais, no exercício de uma democracia participativa.

**Palavras-chave:** porto do açú; direito humano ao desenvolvimento; direitos humanos; heterorregulação.

**ABSTRACT:** Port of Açú is the largest complex port from the Latin America and is located at Rio de Janeiro city and its initial objective was to promote the social and economic development of the region of Rio de Janeiro through mining. However, what is observed is the violation of the human rights that affects directly and indirectly people, which occurs through the aspects as the violation of the social function of property, the healthy environment and the production culture that is a characteristic of this region. The environmental rationality was analysis method used in this study that inferred the Porto of Açú is an environment context marked by social and technological contradictions regarding the violation human rights is resulting from the relationship between economic right of the development and human rights to development. The methodology will use bibliography and database exploration, from the investigations carried out by the Center for Human Rights and Companies-HOMA, under the coordination of Manoela Roland, about the Açú Port Complex, as research tools, intended to be sufficient for the extraction of data that will support the present work. It is argued that development presupposes, in addition to economic growth, the guarantee of social participation, the fair distribution of incomes and benefits and due respect for human rights. It is intended to identify violations of human rights in Port of Açú and to propose heteroregulation as an instrument to protect, respect and remedy this violations the regulation through the guarantees of an international treaty that effectively binds state sectors and establishes a global norms to be respected by transnational companies, as well as through the action of civil society through the elaboration of reports that serve as a counterpoint to the studies prepared by transnational companies and social movements, in the exercise of a participatory democracy.

**Keywords:** port of açú; human right to development; human rights; heteroregulation.

1 Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB).

2 Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Procurador do Município de Cajazeiras-PB. Advogado.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por base as discussões em torno das violações de direitos humanos nas atividades minerárias e a utilização do direito humano ao desenvolvimento, com enfoque na racionalidade ambiental, para a prevenção, o respeito e a remediação dessas violações.

A partir do caso do Complexo Portuário do Açú, pretende-se identificar violações a direitos humanos que são características das atividades minerárias, bem como a ausência de regulamentação internacional acerca desses trabalhos e as consequências do seu exercício relacionadas com os direitos sociais, ambientais, culturais e humanitários.

A crítica à ausência de regulamentação internacional a respeito da vinculação e da consequente responsabilização das empresas transnacionais por violações a direitos humanos se baseia no fato de que essas empresas têm executado suas atividades sem a consulta prévia às comunidades afetadas e atingidas.<sup>3</sup> Isso tem causado diversos danos de ordem cultural, social, ambiental e humanitária denunciados por várias organizações.

Essa crítica está sustentada em um modelo de desenvolvimento que privilegia os direitos de solidariedade, estimula a participação social nas decisões de caráter político-administrativo e possibilita aos diversos atores sociais – comunidades tradicionais, organizações não governamentais e grande massa de trabalhadores – o exercício do controle das atividades dos megaempreendimentos, especialmente daqueles que exploram e executam a mineração, além de permitir que eles atuem diretamente como gestores dos recursos naturais que estão à sua disposição, de modo a exercer uma reapropriação social da natureza e a resistir ao modelo de exploração hegemônico e culturalmente homogêneo.

Essa abordagem será empreendida através do método da racionalidade ambiental, cuja aplicação será realizada através do tratamento e extração de dados contidos em livros, artigos científicos e documentos. A metodologia vai utilizar bibliografia e exploração de banco de dados, a partir das investigações desenvolvidas pelo Centro de Direitos Humanos e Empresas-HOMA<sup>4</sup>, sob a coordenação de Manoela Roland, sobre o Complexo Portuário do Açú, como instrumentos de pesquisa, pretendendo-se que sejam suficientes para a extração dos dados que embasarão o presente trabalho. Objetiva-se verificar se a atividade minerária tem sido exercida por um modelo de mercado hegemônico, que se apropria economicamente dos recursos naturais, aniquilando culturas tradicionais. Investiga-se se é necessário editar (e aprovar) tratado de direitos humanos que vincule e responsabilize as empresas transnacionais na prevenção, no respeito e na remediação das violações a direitos humanos, como também se é importante uma regulação das atividades empreendidas diretamente pelos diversos atores sociais – comunidades tradicionais, organizações não governamentais, grande massa de trabalhadores e outros atores sociais – tanto como fator de controle quanto como forma de coagir a edição e aprovação desses tratados ou convenções em direitos humanos dirigidos às atividades das empresas transnacionais, especialmente as que atuam no segmento da mineração.

O artigo pretende investigar, como problema essencial, se uma das causas que influenciam na maximização da violação de direitos humanos, decorrentes das atividades minerárias empreendidas pelas empresas transnacionais, é a ausência de regulamentação internacional vinculante. Pode-se inferir que isto só pode ser alterado através da heterorregulação

---

3 CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS – HOMA. *Direitos Humanos e Empresas: o caso do Complexo Portuário do Açú* – RJ. Coord. Manoela Carneiro Roland. Rio de Janeiro, 2016, p.9-10.

4 CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS – HOMA. *Direitos Humanos e Empresas: o caso do Complexo Portuário do Açú* – RJ. Coord. Manoela Carneiro Roland. Rio de Janeiro, 2016.

exercida pelos diversos atores sociais.

A partir de tais problemáticas, objetiva-se: 1) estudar o caso Porto do Açú e verificar as violações a direitos humanos lá ocorridas; 2) relacionar essas violações com a ausência de regulamentação internacional vinculante às empresas transnacionais e com o déficit de heterorregulação dos trabalhos dessas empresas, o que se justifica a partir da valorização do dever de solidariedade, do discurso contra-hegemônico e pela importância que deve ser atribuída às questões culturais, sociais e ambientais.

Em um primeiro momento, estudar-se-á o Complexo Portuário do Açú, de modo a verificar, a partir da crítica da racionalidade ambiental à reapropriação social da natureza, se o impacto deste empreendimento tem relação com a lógica do mercado globalizado e se equilibra os diversos interesses em jogo – econômicos, sociais, culturais, ambientais e humanos. Parte-se da hipótese de que a heterorregulação das atividades executadas pelas empresas transnacionais, com especial enfoque para aquelas do ramo da mineração, constitui-se um meio para coagir a comunidade internacional a criar e aprovar tratados de direitos humanos que responsabilizem e vinculem tais empresas. Esta vinculação, no sentido da prevenção, do respeito e da remediação dos direitos humanos, pode servir de meio para os diversos atores sociais, na luta pela reapropriação social da natureza, radicalizarem o jogo democrático.

O artigo inicia a discussão pela descrição do Complexo Portuário do Açú e seus desdobramentos com relação às comunidades atingidas e afetadas, aplicando a racionalidade ambiental ao necessário enlaçamento entre o direito econômico e o direito humano ao desenvolvimento. Por fim, passa a analisar a heterorregulação das atividades minerárias como instrumento para a efetividade do direito humano ao desenvolvimento.

## **2 A PREDOMINÂNCIA DOS INTERESSES ECONÔMICOS SOBRE O OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO E BEM-ESTAR DOS POVOS NO PORTO DO AÇU**

O Complexo Portuário do Açú é um dos maiores empreendimentos logístico-industriais da América Latina, que está localizado entre Conceição do Mato Dentro – MG e o norte do Rio de Janeiro – RJ, transpassando, portanto, trinta e dois municípios e constituindo um Distrito Industrial com área de 90km<sup>2</sup> (noventa quilômetros quadrados).

O projeto inicial do Porto do Açú foi elaborado na década de 1990 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, mas somente teve a execução iniciada em 2007, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento socioeconômico da região fluminense. Apesar de esse objetivo programático estar alinhado ao desenvolvimento que não se limita a uma dimensão econômica, o que pode ser observado materialmente é que consiste em um exemplar caso em que os interesses estritamente econômicos prevalecem sobre os interesses sociais, ambientais, culturais e humanitários.

Como confirma o Documento elaborado pelo Centro de Direitos Humanos e Empresas – HOMA:

Em última instância, o Porto do Açú é um exemplo típico da prevalência de interesses econômicos duvidosos, os quais não necessariamente contribuiriam para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade afetada, sobre o modo de vida das pessoas e sua relação sustentável com os territórios e todo o ambiente envolvido.

Pode-se afirmar que o resultado das dinâmicas estabelecidas resume-se na conformação de um cenário marcado pela pouca participação da sociedade no planejamento e implementação do empreendimento; descumprimento de

condicionantes ambientais; falta de transparência com relação aos rumos e gestão do Projeto, pouco retorno para as comunidades que deveriam ser supostamente beneficiadas com a iniciativa e violações de Direitos Humanos em geral que permanecem sem a efetiva responsabilização.<sup>5</sup>

Não é difícil perceber as razões pelas quais esse empreendimento foi direcionado muito mais aos interesses econômicos do que aos sociais, ambientais, culturais e humanitários, bastando verificar que o projeto somente saiu do papel – após quase uma década – graças ao interesse do grupo EBX – que tem como acionista majoritário o empresário Eike Batista – que aglutinou outros parceiros privados, conseguiu incentivos fiscais em todos os níveis, bem como empréstimo do BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento.<sup>6</sup>

Ademais, de acordo com o HOMA<sup>7</sup>, o megaempreendimento do Porto do Açú foi imposto às comunidades locais, as quais não tiveram oportunidade de discutir o projeto, sendo que tiveram suas propriedades tomadas, sofreram prejuízos à fauna e à flora e, ainda, foram vítimas da derrubada de uma cultura de produção intergeracional, em que a população local explorava diretamente os recursos naturais à sua disposição, consoante depoimento de Noêmia Magalhães.

Todos esses sintomas que são sentidos a partir do Porto do Açú são consequência de uma economia de mercado, a qual nega o outro e as condições da natureza. Com efeito, esse modelo econômico realiza a fragmentação e recodificação da natureza, de modo a inseri-la no capital globalizado e torná-la parte de um sistema que se pauta no crescimento econômico a custo do desgaste das fontes de produção ecológica e da diversidade cultural existente.

O caso ora apresentado contém características de ter sido apropriado pelo direito econômico do desenvolvimento sem o devido enlace com o direito humano ao desenvolvimento, pois houve prestígio ao aspecto formal dos assuntos – com a realização de licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental, por exemplo – mas não se verifica qualquer tentativa de colher a opinião das comunidades atingidas e afetadas e de permitir que elas pudessem gerir diretamente os recursos naturais que estavam à sua disposição.

Com efeito, o direito econômico do desenvolvimento, apesar de não estar baseado apenas no crescimento econômico, amolda-se aos interesses hegemônicos e está baseado no direito posto em âmbito nacional e internacional, podendo ser desvirtuado por uma agenda liberal. Por outro lado, o direito humano ao desenvolvimento revela-se contra-hegemônico e pressuposto (não posto), baseia-se em princípios e possibilita a participação alargada da população interessada, privilegiando as dimensões individuais e sociais.<sup>8</sup>

Com isso, não se afirma que qualquer deles esteja equivocado, mas que eles devem se harmonizar, de modo a possibilitar a afirmação de direitos e a garantia de um padrão de civilidade que seja ambientalmente justo e socialmente sustentável. Nesse sentido, caso o direito econômico do desenvolvimento seja apropriado pelos interesses hegemônicos do mercado, é alta a probabilidade de afastar a legitimidade social dos objetivos do empreendimento e findar na aplicabilidade de um mero e inefetivo positivismo puro.

---

5 CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS – HOMA. *Direitos Humanos e Empresas: o caso do Complexo Portuário do Açú* – RJ. Coord. Manoela Carneiro Roland. Rio de Janeiro, 2016, p.6.

6 LEO, Sergio. *Ascensão e queda do império X*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014, p.65.

7 CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS – HOMA. *Direitos Humanos e Empresas: o caso do Complexo Portuário do Açú* – RJ. Coord. Manoela Carneiro Roland. Rio de Janeiro, 2016, p.9-10.

8 FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito Econômico do Desenvolvimento e Direito Humano ao Desenvolvimento. Limites e Confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer *et alii* (org.). *Direitos Humanos de Solidariedade: avanços e impasses*. Curitiba: Appris, 2013, p.238.

Nesse sentido estão as considerações de Maria Luiza Feitosa:

Os dois ramos do direito econômico aqui abordados não conseguem funcionar bem isoladamente. Orientados em conjunto, podem apresentar direcionantes estratégicos para o Brasil, do contrário, encarados em perspectivas dissociados, podem levar (como aliás tem ocorrido) a atuações paralelas ou a políticas contrapostas. O país precisa assegurar energia suficiente para o crescimento sustentado ao tempo em que garante viabilidade ambiental e social dos projetos; precisa consolidar o mercado de energia sem anular o poder decisório e de fiscalização das Agências; criar condições para os investimentos públicos e privados sem excluir a sociedade civil das esferas de decisão; tributar para o crescimento mas também (e principalmente) para o desenvolvimento.<sup>9</sup>

No Complexo do Porto do Açú, por tudo que consta no já citado documento produzido pelo HOMA, é possível verificar que a correlação necessária e pressuposta – pela racionalidade ambiental – entre direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento não ocorreu no plano real, pois houve o completo desprezo das comunidades atingidas e afetadas, as quais não foram consultadas, sendo que tiveram suas propriedades expropriadas, sem respeito ao devido processo legal, foram privadas dos recursos naturais que outrora eram largamente disponíveis, além de terem sido prejudicadas com o extermínio da cultura de produção local, especialmente da pesca artesanal.

Com efeito, a racionalidade ambiental está alinhada com o necessário enlaçamento entre direito econômico e direito humano ao desenvolvimento, uma vez que vai além das regras objetivas formais de desenvolvimento social, econômico e ambiental, pregando que elas somente podem ser materializadas através da valorização de signos humanitários, pela abertura de caminho à diversidade cultural e da permissão da entrada impetuosa e súbita da diferença na sociedade.<sup>10</sup>

Ademais, aquelas consequências oriundas do Complexo Portuário do Açú estão inscritas na realidade do processo de globalização da economia e da economia de mercado, os quais se utilizam do direito econômico do desenvolvimento sem o amparo do direito humano ao desenvolvimento para justificar suas ações, e, por esse fato, recebem a crítica da racionalidade ambiental, já que aquelas práticas, de acordo com Enrique Leff<sup>11</sup>, possibilitam a dissolução da coexistência da diversidade no mundo moderno.

Nesse caso exemplar ora enfrentado, é muito claro que os interesses econômicos oriundos do processo econômico globalizado foram postos acima dos fatores ambientais, sociais, culturais e humanitários, haja vista que, na tentativa de produção de maior quantidade de matéria-prima para exportação e obtenção de maior investimento para aumento da produção no setor minerário, o Estado e as transnacionais ocupantes do grupo econômico envolvido no Porto destituíram as pessoas de suas propriedades, acabaram com a vegetação local e, por conseguinte, com a fauna e flora local, dizimaram a prática da pesca e prejudicaram os agricultores da região.<sup>12</sup>

---

9 FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito Econômico da Energia e Direito Econômico do Desenvolvimento. Superando a Visão Tradicional. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2012, p.45.

10 LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.263.

11 LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.161.

12 CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS – HOMA. *Direitos Humanos e Empresas: o caso do Complexo Portuário do Açú – RJ*. Coord. Manoela Carneiro Roland. Rio de Janeiro, 2016, p.10.

Diante disso, verifica-se que, no Porto do Açú, a atividade minerária foi praticada de forma dirigida a atender às finalidades da economia de mercado e do capitalismo globalizado, sem qualquer compromisso com os direitos sociais, ambientais, culturais e humanitários dos povos.

Por essa razão, a crítica da racionalidade ambiental, que pressupõe o enlace fático entre direito econômico e direito humano ao desenvolvimento, surge como princípio diretor da exploração dos recursos minerários, ao ponto de equilibrar os interesses em jogo, considerando as pretensões das comunidades atingidas e afetadas, da massa operária, suas culturas, os direitos sociais, a proteção ambiental e aos direitos humanos dos povos.

### **3 A HETERORREGULAÇÃO DAS ATIVIDADES MINERÁRIAS COMO INSTRUMENTO PARA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO**

O direito econômico do desenvolvimento está relacionado com os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), enquanto o direito humano ao desenvolvimento está relacionado aos direitos de solidariedade, defendendo a racionalidade ambiental, enquanto novo modelo de racionalidade, que orienta o estabelecimento de um equilíbrio das economias regionais e locais com a ordem global, sendo que ambas atuem de forma alinhada, de modo a garantir o desenvolvimento da qualidade de vida dos povos.

A racionalidade ambiental tem ainda maior relevância quando se verifica que os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos não se aplicam às empresas transnacionais diretamente e que as “obrigações” dessas empresas são determinadas apenas por princípios orientadores que determinam o dever de agir diligentemente para prevenir ou atenuar violações a direitos humanos decorrentes do exercício de suas atividades, mas que não possuem caráter vinculante e nenhuma atribuição de responsabilidades, com cominação de sanções a tais empresas e seus dirigentes.

Com efeito, a racionalidade ambiental orienta no sentido da luta da sociedade pela efetivação da solidariedade, da consideração da outridade nas mais diversas relações sociais, na incorporação do “outro cultural”<sup>13</sup>, e isso demanda o exercício de uma democracia participativa direta dos povos, de modo a, inclusive, permitir que os atores sociais, como as comunidades tradicionais, a massa de trabalhadores e as organizações da sociedade civil, realizem o controle direto das atividades empreendidas pelas empresas transnacionais.

Em razão da ausência de normas vinculantes em âmbito internacional que obriguem as empresas transnacionais a identificarem, prevenirem e remediarem<sup>14</sup> as ofensas a Direitos Humanos – haja vista que existem apenas diretrizes (OCDE/1976), declaração da OIT (1977), um pacto global da ONU (2000) e princípios orientadores da ONU (2011) –, as empresas transnacionais aproveitam-se da dependência de investimento de capital estrangeiro ao qual os países em desenvolvimento estão sujeitos para autorregular as atividades que exercem, no caso, as minerárias.

Nesse sentido está o Manual sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais na América Latina, o qual foi produzido pela Universidade Federal do Pará e pela Universidade Federal de Brasília:

Uma vez que Estados são invariavelmente vulneráveis às influências e/ou decisões das empresas, a obrigação de proteger Direitos Humanos em um

---

13 LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.377.

14 RUGGIE, John Gerard. *Promotion and Protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. A/HRC/8/5. 2008, p.5.

cenário de capitalismo globalizado resta questionável. Frequentemente, há um abismo considerável entre o discurso das empresas sobre suas ações relacionadas à proteção dos direitos e os reais impactos de suas atividades às pessoas e ao meio ambiente.

Ademais, a fiscalização de empresas transnacionais em países emergentes é prejudicada pelo temor da fuga dos investimentos internacionais, justamente em locais onde muitas vezes o discurso de desenvolvimento se resume à perspectiva de “salvação” por esta via. Assim, para uma efetiva responsabilização por violações de Direitos Humanos nesses territórios, é fundamental que seja incorporado o caráter transfronteiriço da atuação empresarial ao Direito Internacional.<sup>15</sup>

A atividade de regulação diz respeito à fiscalização das atividades empreendidas pelas empresas no exercício da atividade econômica, a qual é empreendida pelo Estado através do exercício do poder de polícia, não se confundindo com regulamentação ou *regulation*, que se refere ao poder regulamentar de expedir normas de caráter secundário e que não necessariamente estão relacionadas com a regulação das atividades econômicas.<sup>16</sup>

A esse respeito, verifica-se que os Estados têm descumprido reiteradamente o dever de enviar os relatórios à ONU sobre a situação da proteção de direitos humanos em seu território<sup>17</sup>, consoante obrigações assumidas em se submeterem ao monitoramento convencional da ONU em tratados e convenções específicas, como é o caso do Brasil, ao ter ratificado, por exemplo, a Convenção contra a tortura e outros tratamento cruéis ou degradantes.

Ocorre que, diante da deficiência do exercício do poder de polícia por parte do Estado, inclusive por desobedecer ao dever de envio dos relatórios iniciais e periódicos à ONU, o qual se justifica pela dependência econômico-financeira com relação aos investimentos estrangeiros, especialmente das empresas transnacionais, estas exercem o papel de regular o exercício da própria atividade (autorregulação), o que seria digno de elogios se essa técnica não fosse utilizada para justificar o exercício das atividades econômicas de forma hegemônica, nos moldes de uma agenda neoliberal, apropriando-se da natureza e em desprestígio de direitos humanos.

Com efeito, a *due diligence* deve ser exercida de modo a valorizar a proteção dos direitos humanos, e não com o objetivo de justificar as atividades negociais. Nesse sentido, o Manual sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais na América Latina<sup>18</sup> afirma que esse conceito deve ser utilizado em defesa dos direitos humanos, e não como signo conformador das atividades econômicas:

O conceito de *due diligence* tem sido construído sobre as práticas existentes no mundo dos negócios na área de gestão de riscos financeiros e de mercado e é parte de algumas correntes teóricas políticas e legais. Mas diligência sobre os Direitos Humanos não pode se confundir com a gestão de riscos para a empresa a partir de uma perspectiva de diligência normal de negócios, uma vez que estes riscos se referem aos Direitos Humanos das comunidades onde a empresa opera ou planeja operar.

Diante da ausência de normas internacionais vinculantes que obriguem as empresas transnacionais a respeitar os direitos humanos no exercício de suas atividades, especialmente

---

15 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE BRASÍLIA – UnB. *Manual sobre Direitos humanos e empresas transnacionais na América Latina*. Pará, 2018, p.35

16 FRISON-ROCHE, Marie-Anne. Definição do Direito da Regulação Econômica. Tradução de Thales Morais da Costa. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Ano 3, n. 9, p. 207-217, Belo Horizonte: jan./mar. 2005, p.214-215.

17 AMARAL, Maia Gelman. *Direitos Humanos: a sociedade civil no monitoramento*. Curitiba: Juruá, 2007, p.159.

18 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE BRASÍLIA – UnB. *Manual sobre Direitos humanos e empresas transnacionais na América Latina*. Pará, 2018, p.24.

as minerárias, bem como pela deficiência da regulação estatal justificada pela dependência do investimento do capital estrangeiro e em razão do exercício da autorregulação por parte dessas empresas, não com o objetivo de identificar, prevenir ou remediar as violações a direitos humanos, mas apenas com a finalidade de justificar a prática de suas ações negociais, surge com especial relevância a possibilidade (real) de ocorrer a heterorregulação dos trabalhos desenvolvidos por essas empresas, com enfoque a respeito daquelas que executam trabalhos minerários, em razão dos fins a que se destina esse trabalho.

A heterorregulação dos trabalhos das empresas transnacionais se dá por meio da sociedade civil, organizações sociais não governamentais nacionais e internacionais e demais atores sociais que tenham interesse na identificação, prevenção e remediação das violações a direitos humanos empreendidas por parte dessas empresas, no exercício de suas atividades, como ocorreu no caso do Complexo Portuário do Açú.

Essa forma de regulação dos trabalhos executados pelas empresas transnacionais se amolda ao conteúdo da racionalidade ambiental, uma vez que esta se insere no jogo democrático de modo a permitir que as mais diversas comunidades sociais tenham direito a voz, seja fiscalizando as atividades das grandes fornecedoras de produtos ou serviços, reivindicando o respeito à outridade e aos seus direitos humanos, ou mesmo agindo diretamente, apropriando-se dos recursos naturais que estão à sua disposição, em defesa da sustentabilidade partilhada<sup>11</sup> entre fornecedores, comunidades tradicionais, a grande massa de obreiros e outros atores sociais.

Nesse ponto, os relatórios-sombra (ou alternativos) surgem como resposta aos relatórios com cunho autorregulatório emitidos pelas empresas transnacionais, na maioria das vezes destinados a justificar suas atividades negociais, mesmo que em prejuízo aos direitos humanos, e ao descumprimento pelos Estados-Partes de enviar os relatórios oficiais aos Comitês da ONU. O objetivo com tais relatórios é publicizar as violações aos direitos humanos decorrentes do exercício das atividades das empresas transnacionais e, ainda, denunciar a importância do firmamento de tratados internacionais vinculantes às empresas no sentido de prevenir, respeitar e remediar.

De acordo com José Augusto Lindgren Alves<sup>19</sup>, esse sistema de relatórios, que ora é denominado de sombra ou alternativo, funciona como uma forma de controle não regulamentado que ocorre em paralelo ao controle exercido pela ONU sobre os Estados no seio do sistema universal de proteção dos direitos humanos. Para além disso, a importância desse sistema de controle ganha ainda mais relevância pelo fato de que os Comitês de Direitos Humanos têm mantido uma postura aberta ao recebimento desses relatórios, especialmente pelo fato do inadimplemento dos Estados-partes em enviar seus relatórios.<sup>20</sup>

Verifica-se, com isso, que os relatórios-sombra ou alternativos são formas de heterorregulação exercidas pelas diversas entidades da sociedade civil, no desejo de controlar as atividades violadoras de direitos humanos empreendidas em âmbito nacional, com especial relevância para os trabalhos executados pela empresas transnacionais em atividade minerária, além de possibilitarem a essas comunidades (tradicionais, organizações não governamentais, massa de trabalhadores e outros) o exercício da democracia e de início pela busca da reapropriação social da natureza.

Esses relatórios-sombra, de acordo com Miller<sup>21</sup>, são classificados em três espécies:

---

19 LEFF, Enrique. *Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes*. Educação e Realidade, v. 34, n.3, 2009, p.19.

20 AMARAL, Maia Gelman. *Direitos Humanos: a sociedade civil no monitoramento*. Curitiba: Juruá, 2007, p.147.

(a) propriamente dito, (b) paralelo e (c) contrarelatório.

O primeiro – o propriamente dito – ocorre quando não há relatórios oficiais emitidos a respeito daquela determinada temática em direitos humanos, consistindo o relatório em único mecanismo de controle das violações dos direitos humanos.

O segundo tipo de relatório é o paralelo, o qual consiste no relatório alternativo que é elaborado sem levar em consideração os termos existentes em relatório oficial elaborado por Estado-parte a respeito daquele determinado assunto de direitos humanos.

Por fim, o contrarelatório tem especial relevância por consistir em espécie de relatório-sombra que conhece o conteúdo de relatório oficial enviado aos Comitês da ONU e, com isso em vista, é elaborado para incorporar informações omitidas ou, até mesmo, para contraditá-las.

Apesar de Miller apenas tratar dos relatórios-sombra ou alternativos, em comparação aos relatórios de regulação oficiais emitidos pelos Estados-partes, entende-se que tais documentos também possuem relevância, especialmente o relatório do tipo contra-relatório, para contrapor ou complementar informações constantes em relatórios produzidos pelas empresas transnacionais no exercício da autorregulação das suas atividades.

Isso se dá em razão de que esses relatórios, mesmo que não emitidos para responderem aos relatórios oficiais, ao serem associados a eles, funcionam como forma de controlar as atividades exercidas pelas empresas transnacionais, especialmente no setor minerário, pelas diversas comunidades que possuem relevância democrática e legitimidade supervalorizada pela racionalidade ambiental para exercício desse poder, bem como têm a função correlacionada àquela de pressionar no sentido da elaboração de tratados ou convenções internacionais que vinculem as empresas transnacionais a prevenir, respeitar e remediar as violações em direitos humanos, de forma a efetivar o direito humano ao desenvolvimento.

A heterorregulação das atividades minerárias exercidas pelas empresas transnacionais, como permite maior participação social à comunidade civil, também possibilita que ela exerça uma democracia direta para além da mera edição de relatórios. Com efeito, permite-se que as comunidades tradicionais, campesinas e a grande massa de trabalhadores partam da inércia e da omissão para um ativismo produtivo, no sentido da reapropriação social da natureza e da radicalização cultural, passando de um modelo homogêneo imposto e hegemônico para uma forma de cultura heterogênea e contra-hegemônica.

Enrique Leff, nesse sentido, endossa que a satisfação das necessidades de todos parte da valorização da diversidade cultural e, portanto, propõe que as comunidades civis atuem de forma ativa, gerindo os recursos que estão à sua disposição da forma como orientam as diversas culturas locais e regionais, em diálogo com a ordem global, isto é, sem admitir que esta exclua aquelas:

A racionalidade ambiental acolhe assim as diferentes formas culturais de aproveitamento dos recursos das comunidades para satisfazer as necessidades fundamentais e sua qualidade de vida. Nesse sentido, a racionalidade ambiental organiza e dá especificidade ao processo de mediação entre a sociedade e a natureza, através dos estilos étnicos e das normas culturais de aproveitamento dos recursos naturais.

A racionalidade ambiental cultural estabelece um vínculo entre o princípio

---

21 MILLER, Dante Vera. Una Guía para la acción, Los informes Alternativos ante o Comitê de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Colición Flamenca Del Movimiento Norte-Sur 11.11.11, *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia – PIDHDD*, Peru, 2002, p.148-149.

de diversidade cultural e sua realização dentro de organizações culturais específicas. Dessa maneira, conduz a um diálogo de saberes, entre os saberes encarnados em identidades culturais e os saberes que, a partir da ética, da técnica e do direito, fortalecem as identidades e capacidades locais.<sup>22</sup>

Com isso, a heterorregulação permite o controle das atividades das grandes empresas, coagindo a comunidade internacional a editar e aprovar tratado internacional vinculante no sentido do respeito aos direitos humanos, bem como permite, a partir da adoção da racionalidade ambiental, que a comunidade civil lute diretamente pela reapropriação social da natureza e pela valorização do alcance de níveis de desenvolvimento que considerem os interesses dos mais diversos grupos, atendendo aos desejos econômicos, sociais, ambientais, culturais e humanitários.

#### **4 CONCLUSÃO**

Por tudo que fora observado a partir do caso do Complexo Portuário do Açú, tornou-se perceptível que as empresas transnacionais que trabalham no ramo minerário praticam violações aos direitos sociais, ao meio ambiente, à cultura local e aos direitos humanos das comunidades atingidas e afetadas.

Evidenciou-se, ainda, que tais empreendimentos justificam suas atividades de acordo com teorias desenvolvimentistas que se utilizam do direito econômico do desenvolvimento para apropriarem-se dos recursos naturais, de acordo com a lógica de mercado que é orientada pela globalização hegemônica e neoliberal, o que implica a violação dos direitos sociais, abolição das culturas locais e reflexos negativos ao meio ambiente.

Em razão disso, emerge a importância da racionalidade ambiental, que orienta no sentido de que o direito humano ao desenvolvimento seja correlacionado com o direito ao desenvolvimento, de modo a exigir que a comunidade internacional elabore e aprove tratados ou convenções internacionais que vinculem as empresas transnacionais ao sentido da prevenção, respeito e remediação dos danos que suas atividades causarem aos direitos humanos, havendo consequente responsabilização para o caso de descumprimento das diretrizes que forem traçadas.

De acordo com essa nova racionalidade, o meio que pode tornar efetiva essa previsão internacional é através da heterorregulação das atividades das empresas transnacionais, com especial enfoque nas atividades minerárias, pelas comunidades tradicionais, pelas organizações não governamentais, pela grande massa de trabalhadores e por outros atores sociais interessados.

Esse controle pode ocorrer através de relatórios-sombra ou alternativos propriamente ditos, paralelos ou contrarelatórios, com especial relevância para estes últimos, os quais podem contrapor as informações cotejadas pelos Estados-parte, muitas vezes dependentes de investimentos financeiros das empresas transnacionais, bem como os relatórios divulgados por essas empresas no exercício da autorregulação, muitas vezes apropriando-se dos conceitos do direito econômico do desenvolvimento e conferindo a conotação desenvolvimentista a suas atividades de acordo com a agenda neoliberal própria do mercado globalizado e hegemônico.

Para além disso, por tudo que fora exposto, restou evidenciado que a racionalidade

---

22 LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.260.

ambiental orienta tais comunidades a uma atividade proativa, de modo a reapropriarem-se dos recursos naturais de forma direta, lutando para que a heterogeneidade cultural prevaleça frente à homogeneidade que é orientada pela lógica de mercado dominante e implementada pelas empresas transnacionais no exercício de suas atividades, bem como para que as formas de produção sejam plurais, de forma a permitir o desenvolvimento econômico, social e ambiental, envolvendo na mesma dinâmica os signos característicos do direito econômico e do direito humano ao desenvolvimento.

Para além disso, essa luta dos atores sociais manifesta o exercício de uma democracia verdadeiramente direta e, ainda, implica a coação da comunidade internacional no sentido de criar e aprovar um documento vinculante e de responsabilizar tais empresas.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.
- AMARAL, Maia Gelman. *Direitos Humanos: a sociedade civil no monitoramento*. Curitiba: Juruá, 2007. v. 1.
- CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS – HOMA. *Direitos Humanos e Empresas: o caso do Complexo Portuário do Açú – RJ*. Coord. Manoela Carneiro Roland. Rio de Janeiro, 2016.
- FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito Econômico do Desenvolvimento e Direito Humano ao Desenvolvimento. Limites e Confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer *et alii* (org.). *Direitos Humanos de Solidariedade: avanços e impasses*. Curitiba: Appris, 2013, p. 171-241.
- FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito Econômico da Energia e Direito Econômico do Desenvolvimento. Superando a Visão Tradicional. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2012, p. 25-46.
- FRISON-ROCHE, Marie-Anne. Definição do Direito da Regulação Econômica. Tradução de Thales Moraes da Costa. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Ano 3, n. 9, p. 207-217, Belo Horizonte: jan./mar. 2005.
- LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- LEFF, Enrique. *Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes*. Educação e Realidade, v. 34, n. 3, p. 17-24, 2009.
- MILLER, Dante Vera. Una Guía para la acción, Los informes Alternativos ante o Comitê de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Colición Flamenca Del Movimiento Norte-Sur 11.11.11, *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia – PIDH-DD*, Peru, 2002.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Pacto Global da ONU*. 2000. Disponível em: < <http://pactoglobal.org.br/10-principios/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos*. 2011. Disponível em [https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas\\_principiosorientadoresuggie\\_mar20121.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas_principiosorientadoresuggie_mar20121.pdf).> Acesso em: 11 nov. 2018.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS – OCDE. *Diretrizes para Empresas Multinacionais*. 1976. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuaacao-internacional/ponto-de-contato-nacional/diretrizes-da-ocde-para-empresas-multinacionais>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*. 1977. Disponível em: <[https://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao\\_justicasocial.pdf](https://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf)> Acesso em: 11 nov. 2018.

RUGGIE, John Gerard. *Promotion and Protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. A/HRC/8/5. 2008.

SERGIO LEO. *Ascensão e queda do império X*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE BRASÍLIA – UnB. *Manual sobre Direitos humanos e empresas transnacionais na América Latina*. Pará, 2018.

---

**Recebido em:** 06/02/2020

**Aprovado em:** 17/05/2020

**Como citar este artigo (ABNT):**

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; XAVIER, Osmar Caetano. O direito humano ao desenvolvimento e o Porto do Açú: a heterorregulação como instrumento para remediar, proteger e respeitar os direitos humanos nas atividades minerárias. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.40, p.88-99, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/10/DIR40-05.pdf>>. Acesso em: dia mês. ano.