

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RAFAEL DE SOUZA NASCIMENTO MIRANDA

**Empresas e Direitos Humanos em uma Governança Global
Multistakeholder: Uma análise dos Planos de Ação
Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos**

São Paulo
2023

RAFAEL DE SOUZA NASCIMENTO MIRANDA

**Empresas e Direitos Humanos em uma Governança Global
Multistakeholder: Uma análise dos Planos de Ação
Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador(a): Profa. Dra. Cristiane de Andrade Lucena Carneiro

São Paulo
2023

Catálogo na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Miranda, Rafael de Souza Nascimento

Empresas e direitos humanos em uma governança global multistakeholder: uma análise dos Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. -- Rafael de Souza Nascimento Miranda ; orientadora: Cristiane de Andrade Lucena Carneiro. -- São Paulo, 2023.

70 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

1. Empresas e direitos humanos 2. Governança multistakeholder
3. Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos 4. Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos 5. Normas e políticas internacionais I. Carneiro, Cristiane de Andrade Lucena, orient. II. Título.

CDD – 323

MIRANDA, Rafael de Souza Nascimento. **Empresas e Direitos Humanos em uma Governança Global Multistakeholder: Uma análise dos Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos.** 2023. 70p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Em pouco menos de dois anos, atravessado pelas idas e vindas de uma pandemia de saúde global, que deixou marcas profundas no Brasil e no mundo, e de uma intensa crise política nacional, que produziu o desmonte das políticas públicas, provocando efeitos perversos para a ciência e a tecnologia e para os direitos humanos no Brasil, é que se insere esta dissertação. Em um contexto tão adverso, ela não seria possível sem uma extensa rede de apoio.

A Profa. Cristiane de Andrade Lucena Carneiro, minha orientadora, agradeço por me dar a liberdade intelectual necessária para (re)pensar o tema desta dissertação por uma perspectiva das Relações Internacionais, pelo apoio e incentivo em minha trajetória acadêmica, neste e em outros trabalhos.

Ao Prof. João Paulo Cândia Veiga, agradeço por me motivar a seguir pesquisando Empresas e Direitos Humanos e me orientar no âmbito do Centro de Inteligência Artificial da Universidade de São Paulo (C4AI-USP), espaço institucional interdisciplinar em que sou instigado a desenvolver novas habilidades e aprender novas aplicações a minha agenda de pesquisa.

A Profa. Cláudia Alvarenga Marconi, por seguir comigo desde a graduação, uma pedra angular da minha formação, com quem tenho o privilégio de compartilhar intensas trocas intelectuais, que se concretizaram em diversos projetos, em especial a Cátedra Jean Monnet e o Módulo Jean Monnet, que conduzimos em conjunto, com o apoio dos Fundos Erasmus+ da União Europeia.

Ao Prof. João Paulo e a Profa. Cláudia, meus profundos agradecimentos as sábias e enriquecedoras contribuições na banca de qualificação.

A FECAP, minha segunda casa desde a graduação, agradeço as figuras de seus gestores, Profs. Edison Simoni, Taiguara Langrafe e Ronaldo Fróis, que sempre me ouviram, me deram liberdade e oportunidades para me desenvolver enquanto profissional. A profa. Marília Pimenta, coordenadora do curso de graduação em Relações Internacionais, meu agradecimento por me apresentar a pesquisa, por meio de seu grupo no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI-USP), onde tive minha primeira experiência de pesquisador.

Ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), meus agradecimentos por me acolher e acolher meu projeto de pesquisa durante esses pouco menos de dois anos, e antes disso, por me permitir ter contribuído com o Projeto Jean Monnet do IRI, sob a tutoria da Profa. Kirstyn Inglis, a quem agradeço a generosidade que sempre teve comigo. Agradeço também aos demais professores com quem tive o privilégio de aprender, aos colegas com quem tive o prazer de trocar experiências e a todo o corpo técnico administrativo pela sempre gentil ajuda com os trâmites burocráticos necessários.

Nada disso seria possível, no entanto, sem o apoio incondicional dos meus amigos e, sobretudo, da minha família.

Aos meus pais, Susi e Wilson, e aos meus tios, Rosana e Renato, obrigado por sempre acreditarem em mim, pelo incentivo aos meus estudos e ao meu potencial desde o início.

Aos meus amigos de uma vida inteira, agradeço a alegria que me permite seguir em frente com leveza: Aislan Felix; Alanna Lima; Bruna Mailaro; Carina Monteiro; Carla Lombardi; Emerson Valentim; Gabriela Camilo; Gabriele Suyama; Gustavo Saltoratto; Isabela Agostineli; Kethelen Araujo; Mireya Carvalho; Nathalia Riboli; Nicole Abrantes; Tainara Mistrello; Thomaz de David e Vitória Nery.

[...] if we cannot make globalization work for all, then it will work for none.

Kofi Anan, 2001

Where, after all, do universal human rights begin? In small places, close to home... the world of the individual person; the neighbourhood he lives in; the school or college he attends; the factory, farm, or office where he works. Such are the places where every man, woman, and child seeks equal justice, equal opportunity, equal dignity without discrimination. Unless these rights have meaning there, they have little meaning anywhere. Without concerted citizen action to uphold them close to home, we shall look in vain for progress in the larger world.

Eleanor Roosevelt, 1958

For the individual person whose rights are impacted by enterprises, business and human rights is about nothing more – but also nothing less – than being treated with respect, no matter who they are and whatever their station in life may be, and to obtain remedy where harm is done

John Ruggie, 2019

Resumo

A presente dissertação tem por objetivo analisar os Planos de Ação Nacionais (NAPs) sobre Empresas e Direitos Humanos como uma estratégia *multistakeholder* para a promoção e proteção de direitos humanos. Para tanto, esta pesquisa considera a agenda de Empresas e Direitos Humanos enquanto uma arena de disputa da governança global entre Estados e os múltiplos atores interessados (*stakeholders*) na formulação de normas e políticas internacionais. O estudo sistematiza e discute literaturas consolidadas desde as Relações Internacionais, colocando um complexo arcabouço teórico-conceitual em diálogo com documentos estratégicos e dados dos NAPs sobre Direitos Humanos e como seu subproduto, os NAPs sobre Empresas e Direitos Humanos. Os NAPs são estudados desde sua emergência, difusão global, oportunidades de engajamento *multistakeholder* e contestação. Uma ênfase é atribuída ao empreendimento normativo da Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo a partir dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, padrão atualmente dominante, que orienta a produção de normas e políticas, como é o caso dos NAPs. Verifica-se que uma disputa *multistakeholder* em torno dessa arena reforça a necessidade de adoção de NAPs, dada a persistência de *gaps* da governança global e conseqüentemente da necessidade de complementaridade de instrumentos político-normativos, de sua socialização *multistakeholder* e de sua potencial capacidade de “vinculação” social.

Palavras-chave: Empresas e Direitos Humanos. Governança *Multistakeholder*. Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos. Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Normas e Políticas internacionais.

Abstract

This dissertation aims to analyze the National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights as a multistakeholder strategy for the promotion and protection of human rights. To this end, this research considers the Business and Human Rights agenda as a global governance arena of dispute between states and multiple stakeholders in the formulation of international norms and policies. The study systematizes and discusses consolidated literature from International Relations, placing a complex theoretical and conceptual framework in dialogue with strategic documents and data from the NAPs on Human Rights and as its by-product, the NAPs on Business and Human Rights. NAPs are studied from their emergence, global diffusion, opportunities for multistakeholder engagement, and contestation. An emphasis is placed on the United Nations (UN) normative entrepreneurship, particularly from the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, the currently dominant standard guiding the production of norms and policies, such as NAPs. A multistakeholder dispute over this arena reinforces the need to adopt NAPs, given the persistence of gaps in global governance and the consequent need for complementarity of political-normative instruments, their multistakeholder socialization and their potential social "binding" capacity.

Keywords: Business and Human Rights. Multistakeholder Governance. United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights. National Action Plans on Business and Human Rights. International norms and policies.

Sumário

1. Introdução.....	11
2. As relações internacionais e o seu viés estadocêntrico: da crise do multilateralismo à ascensão do <i>multistakeholderismo</i> ?	14
3. Direitos Humanos: do compromisso dos Estados ao compromisso <i>multistakeholder</i>	22
4. Empresas e Direitos Humanos enquanto uma agenda de compromisso <i>multistakeholder</i>	35
5. A Internalização dos Direitos Humanos por meio de Planos de Ação Nacionais	41
6. Os Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos	47
7. O processo de socialização dos Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos	55
8. Considerações Finais	59
Referências bibliográficas	62
Anexos	69

1. Introdução

Embora a linguagem que estrutura a governança global dos direitos humanos possa parecer distante da linguagem da governança corporativa, ambas caminham para o estabelecimento de valores desejáveis e de boas práticas na construção de normas e políticas internacionais. Neste sentido, pode-se entender a emergência e desenvolvimento de uma agenda global sobre Empresas e Direitos Humanos capaz de unir as preocupações oriundas dessas esferas de comando distintas.

Por um lado, a questão dos direitos humanos e sua exigência primordial aos Estados em garantir a dignidade humana universal, a liberdade e a igualdade de tratamento para todos e, por outro lado, o domínio da Conduta Empresarial Responsável e seu reconhecimento, dependendo da situação, dos impactos sociais positivos ou negativos de algumas atividades empresariais e, por consequência, da necessidade de se estimular um senso de responsabilidade internacional de atores privados pelo Direito Internacional Público¹.

A emergência tardia de um debate sobre atores não estatais na política internacional, impulsionado pela intensificação dos fluxos de comércio e investimentos nos anos 1990, rompe com o viés centrado no Estado das relações internacionais, e dão lugar a uma forma de governança *mutistakeholder*, mais compartilhada, adensada pela interação estatal com um grupo amplo de atores não estatais, – em especial os atores privados – que passam a operar em coordenação face os novos temas de natureza transnacional, como é o caso dos direitos humanos.

Com esse incremento de importância dos atores não estatais na sociedade internacional², particularmente diante do poder político e econômico das empresas, a ideia de responsabilidades pelos direitos humanos foi ampliada de uma perspectiva pública para abranger também as organizações privadas. Assumindo essa concepção

¹É recente o movimento que vincula o compromisso de empresas ao Direito Internacional Público. Essa necessidade surge com a crescente interferência das empresas nas relações internacionais, mas também de regulamentação desses atores em diversas matérias, incluindo a questão relativa a direitos humanos.

² Muito embora o termo tenha sido consolidado pela Escola Inglesa das Relações Internacionais, notadamente reforçando a centralidade dos Estados na Sociedade Internacional, o presente projeto questiona as bases estadocêntricas deste construto teórico, já que os atores privados passam a compartilhar responsabilidades e disputar poder com os Estados, reconfigurando essas bases tradicionalmente estabelecidas.

como ponto de partida, faz-se necessária a adoção de uma forma de responsabilidade compartilhada, em que Estados e empresas possam conjuntamente assegurar a inviolabilidade de tais direitos, mesmo diante da fragilidade dos meios formal/judicial de responsabilização e constrangimento de atores privados frente a possíveis violações.

Por vezes, podemos assumir o uso da *soft law* como uma escolha voluntária e por isso mais atraente para *stakeholders*, neste caso especialmente para empresas e governos, pois reforça a aceitação de um mundo onde o setor privado é incentivado, mas não obrigado, a promover normas e políticas que promovam e protejam efetivamente os direitos humanos (Nolan, 2013), o que reforçaria a ‘arquitetura de impunidade’ (Roland et al, 2018), ou seja, os *gaps* de governança global que ocorrem em arenas transnacionais, exatamente aquelas nas quais as responsabilidades dos atores privados poderiam ser mais efetivas na defesa dos direitos humanos.

Apesar dos *gaps* de governança e de uma baixa capacidade de *enforcement* do regime internacional dos direitos humanos, desde a década de 1970 existem esforços globais de várias organizações intergovernamentais, da sociedade civil e por parte dos atores privados, no sentido de formular diretrizes, declarações e códigos de conduta de adesão voluntária ou obrigatória para orientar a conduta das empresas acerca dos direitos humanos.

As expectativas sociais, bem como os requisitos formais, aumentaram para que as empresas assumam a responsabilidade por seus impactos sobre os direitos humanos. Os padrões de direitos humanos internacionalmente estabelecidos em instrumentos de direito internacional são frequentemente o parâmetro pelo qual a conduta da empresa é medida.

Apesar desses esforços anteriores, que serão devidamente destacados ao decorrer desta dissertação, foi com a promulgação em 2011 dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs), que a atenção dos *stakeholders* se voltou para a responsabilidade das empresas e como essas empresas deveriam respeitar os direitos humanos, evitar que sejam cúmplices de violações e, em última instância, em caso de cometerem violações, como remediá-las de forma adequada.

Os UNGPs se transformaram na fonte normativa dominante sobre empresas e direitos humanos, ainda que este enquadramento possa ser objeto de

questionamento, e se disseminou amplamente entre os *stakeholders*, informando instrumentos públicos, privados ou híbridos acerca da conduta empresarial responsável em matéria de direitos humanos.

Mas apesar de uma agenda interdisciplinar (em que devem se integrar áreas como direito, negócios, economia e ciência política, por exemplo) e *multistakeholder* (em que devem se integrar atores como governos, empresas, sociedade civil e vítimas, por exemplo), empresas e direitos humanos se apoia em um legado teórico e prático internacionalmente reconhecido dos direitos humanos.

Para avaliar quais são as responsabilidades empresariais pelos direitos humanos e as implicações para a conduta empresarial responsável, é necessário entender o que são direitos humanos, não apenas em termos de perspectivas morais e normativas baseadas na ideia geral de que as empresas não devem causar danos, mas também em termos de como essas perspectivas se concretizam em normas e políticas específicas de conduta dessa agenda *multistakeholder*.

Nesse sentido, a presente dissertação pretende analisar os Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos (NAPs) enquanto um instrumento capaz de concretizar, ao menos em tese, essas preocupações. Os NAPs são instrumentos políticos capazes de mitigar *gaps* de governança, apesar de não solucionar o problema da falta de compromisso de diversos *stakeholders* em torno da agenda de empresas e direitos humanos, ser uma plataforma de diálogo e engajamento entre os atores e potencialmente aumentar a promoção e a proteção dos direitos humanos.

Com esse objetivo, na primeira parte desta dissertação, é apresentado o pano de fundo da discussão, as transformações das relações internacionais nas últimas décadas e os limites de um arcabouço teórico-conceitual clássico para analisar fenômenos que envolvem uma pluralidade de atores não estatais. Daí surge a ideia de uma governança global *multistakeholder*, não como contraponto a multilateral, mas como complementar a essa.

A segunda parte, apresenta os direitos humanos como uma das grandes questões globais que merecem ações *multistakeholder*. Para isso, partimos do conceito de regime internacional, tradicionalmente centrado na figura do Estado, e da sua baixa capacidade de *enforcement*, ainda que o regime seja estruturado com base em instrumentos de *hard law* – tratados internacionais de direitos humanos. Nessa

parte, a literatura de compromisso estatal nos parece útil para demonstrar os limites desses instrumentos e de uma falsa ideia de *compliance* e *accountability* atribuída a esses recursos. Como contraponto a essa visão, a emergência de uma discussão sobre os atores não estatais e a sua capacidade de poder e influência sobre temas e agendas, antes sob o monopólio dos atores estatais ganha força.

A agenda de empresas e direitos humanos é o objeto de discussão da terceira parte desta dissertação. Será apresentado os papéis das empresas no regime internacional de empresas e direitos humanos e a partir disso, de forma mais específica, como se constrói um arcabouço global sobre o tema. Uma ênfase será atribuída a uma trajetória onusiana, como um reflexo deste processo de construção global de um sub-regime, ainda que outros esforços institucionais sejam destacados.

A partir dessa discussão, se desdobra a análise dos NAPs sobre direitos humanos como instrumento de implementação doméstica dos direitos humanos, seu processo, conteúdo e limites para assegurar a proteção e promoção dos direitos humanos a nível nacional. Nesta parte também se discutirá a sua difusão, que culmina em sua especialização sobre diversos sub-temas.

Se desdobra, a partir dessa última, a análise dos NAPs sobre empresas e direitos humanos, que apesar de derivados dos NAPs tradicionais, carregam desafios específicos, que serão tratados com base em suas críticas. É possível observar, pela natureza temática de empresas e direitos humanos, que apesar de serem um instrumento político estatal, os NAPs sobre empresas e direitos humanos são também um empreendimento *multistakeholder*, o que demonstra uma governança híbrida entre o multilateral e o *multistakeholder*.

Para corroborar com a ideia dos NAPs enquanto plataformas de diálogo e engajamento *multistakeholder*, o construtivismo de normas sociais será mobilizado para nos fornecer uma análise da construção político-normativa sobre empresas e direitos humanos e os papel dos atores em torno da agenda, seus instrumentos socialmente construídos, contestados e consolidados pelos atores que os disputam.

2. As Relações Internacionais e o seu viés estadocêntrico: da crise do Multilateralismo à ascensão do *Multistakeholderismo*?

Um dos marcos simbólicos fundantes das relações internacionais tem suas origens na Conferência da Paz de Vestfália, de 1648, que consagram o Estado-Nação enquanto figura central da sociedade internacional moderna³ e a “razão de Estado” ou “interesse nacional”, conceito concebido por Nicolau Maquiavel em “O Príncipe” (1532) e consagrado pelo Cardeal Richelieu – o então primeiro ministro do Rei Luís XIII –, em substituição a moral religiosa da Igreja Católica enquanto norteadora da decisão política desses atores.

O complexo processo de conformação da ordem Vestifaliana europeia, é estudada por Adam Watson em “A evolução da Sociedade Internacional” (2004), denominada pelo autor como uma “colcha de retalhos de independências” (Watson, p. 265). Segundo o autor, Vestifália “legitimou e padronizou a prática” (p. 276) das relações interestatais, que passaram a se basear em um sistema de reciprocidades, do recurso da diplomacia em contraposição a guerra, na igualdade formal entre esses atores (iguais em direitos e obrigações), na soberania (politicamente organizados, com controle sobre seus territórios e assuntos internos e externos), e na não-intervenção (não interferência nos assuntos internos e externos de outro Estado).

Assim como Martin Wight, que ao diferenciar política doméstica e política internacional, caracteriza a última como sendo a política do poder por excelência (2002, p.94), Watson afirma que as relações entre as entidades políticas foram e são “uma luta pelo poder dentro da anarquia global” (p.10). A ausência de uma autoridade supraestatal na arena internacional, permite aos Estados dispor legitimamente do uso da força. As noções de direito internacional público e sociedade internacional, enquanto um conjunto de regras e convenções capazes de regular as relações

³ Bull define os conceitos de “Estado”, “Sistema Internacional” e “Sociedade Internacional” em sua obra “A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem política mundial”, originalmente publicado em 1977. O primeiro termo é assumido como ponto de partida para as relações internacionais e se caracteriza enquanto “unidades políticas independentes, cada uma das quais possui um governo e afirma a sua soberania com relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento da população humana” (2002, p.13). Por outro lado, o Sistema Internacional é formado quando os Estados “...têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo” (BULL, 2002, p.15). Essa interação pode se dar por proximidade territorial, parceria comercial, competição, podem ser pacíficas ou não, mas deixam claro que todos precisam avaliar o comportamento de cada um antes de tomarem qualquer decisão. Por fim, Bull define o conceito de sociedade internacional, conceito mais proeminente da Escola Inglesa como “uma sociedade de estados (ou sociedade internacional) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.” (BULL, 2002, p.19).

interestatais, tendem a atenuar os efeitos negativos provocados pela anarquia internacional⁴.

Os Estados-Nação, nestes mais de 400 anos, desenvolveram uma série de regras para interagir com seus pares e se afirmaram como atores centrais e, por vezes, unitários da política internacional. Martin Shaw (1994, p.117), afirma que o internacional é um conceito eminentemente estatal, o que dialoga com o conceito de sociedade internacional moderna, consolidado pela Escola Inglesa das Relações Internacionais⁵, mas que não capta as possíveis novas configurações, de estruturas e atores, da governança global.

Com os fenômenos da interdependência e da globalização⁶, a ação e a arquitetura dos Estados, tanto interna quanto externamente, foram afetadas (Jayasuriya, 2004)⁷. O poder do Estado, antes concentrado, passa a ser difuso e disperso entre uma série de novos atores, novas arenas e novas agendas que desafiam o modelo Westfaliano e sua concepção de sociedade internacional moderna⁸.

⁴ As teorias das relações internacionais apresentam perspectivas distintas acerca dos efeitos produzidos pela anarquia internacional sobre os atores políticos. Para os realistas a anarquia leva os Estados a competir pela maximização de capacidades, perseguir seus próprios interesses. No entanto, os liberais argumentam que as perspectivas de cooperação, mesmo em um mundo anárquico, são possíveis e desejáveis. Os construtivistas, por sua vez, afirmam que a anarquia é o que os Estados fazem dela. Nesta dissertação, assumimos uma perspectiva mais alinhada com as teorias liberal/construtivista, que os efeitos da anarquia podem ser dirimidos pelo direito internacional público, pelas organizações internacionais, por uma concepção de moral internacional e por normas, valores, interesses e aspectos culturais comuns.

⁵ A Teoria da Sociedade Internacional proposta por Bull, diz respeito justamente para essa condição ambivalente de Soberania, em que o Estado, no campo doméstico, tem uma relação vertical com o indivíduo (o próprio leviatã como endossa Hobbes) e de legitimidade de poder, no campo internacional, essa relação é horizontalizada e por uma condição anárquica (independência e não interferência de Estado externo para com as políticas internas de cada país). Portanto, o autor une dois conceitos que se excluem (Anarquia e Ordem), para juntos ressignificar o cenário internacional.

⁶ Para a compreensão sobre os efeitos da globalização sobre a ordem estadocêntrica, veja "Globalization in Question: The International Economy and the Possibility Governance" (1996) de Paul Hirst e Geoffrey Thompson e Globalisation and International Relations Theory (1999) de I. Clark.

⁷ Ver " Jayasuriya, Kamishka, Breaking Westphalin" Frame: Regulatory State Fragmentation and Diplomacy, 2004"

⁸ Bull 1972, no artigo "*International Relations as an Academic Pursuit*" argumentou "[...] que existe agora um sistema político global do qual o 'sistema internacional' ou sistema de estados é apenas uma parte [...] e que muitas das questões que surgem dentro do sistema político global [...] não pode ser satisfatoriamente tratada em uma estrutura que confina nossa atenção às relações dos Estados soberanos. Para lidar com eles adequadamente, precisamos considerar, ao lado dos estados, organizações não governamentais internacionais, grupos transnacionais e subnacionais [...] seres humanos individuais. (p. 255). Entretanto, em 1977 em sua obra considerada mais relevante para as Relações Internacionais, Bull não explora a pluralização de atores, mas apresenta um dos seus conceitos-chave, de sociedade mundial. Sociedade mundial centraliza na figura dos indivíduos a

No contexto de Vestefália de 1648, o multilateralismo é um processo bastante recente. Como método organizador da cooperação internacional do Pós Segunda Guerra Mundial, o sistema multilateral permaneceu praticamente inalterado nos últimos 75 anos. Os atores estatais cooperam com outro Estado (relações bilaterais), com um grupo de Estados da mesma região geográfica (relações regionais); com um grupo de Estados sobre um tema específico (por exemplo, comércio e economia internacional, na Organização Mundial do Comércio - OMC); com um grupo de Estados para defesa mútua ou dominação de outros Estados (por exemplo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN); e com todos os Estados sob um mesmo guarda-chuva institucional (por exemplo, multilateralismo) (Gleckman, 2018).

O Multilateralismo é definido por Ruggie (1992) como “regras constitutivas que ordenam as relações em determinados domínios da vida internacional” (p. 586) e que exige que seus participantes renunciem interesses definidos estritamente em termos de “interesses nacionais” ou formas de cooperação *ad hoc*. Para Caporaso (1992), o multilateralismo enquanto esse princípio organizador pressupõe cooperação: “nem toda cooperação é multilateral, mas todas as atividades multilaterais incluem cooperação” (p. 603). Como herança de Vestifália, o multilateralismo facilita a interação e ajuda a sustentar a ordem global baseada em regras e na igualdade dos atores que a compõem: os Estados-Nação.

O Multilateralismo e as organizações multilaterais, sobretudo a Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto mandatos para representar os interesses de seus Estados-Membros, são uma plataforma universal para a cooperação desta configuração geopolítica multipolar baseada nos princípios que regem o direito internacional (Caporaso, 1992). Mais recentemente, visões como a de Penttilä (2009), contribuem para a ideia de que o multilateralismo passou por transformações, assumindo uma versão “*light*”. O autor aponta que um sistema não substitui o outro, organizações internacionais formais (multilateralismo) e informais (multilateralismo “*light*”) compõe o sistema. Emerge, portanto, na estrutura do multilateralismo “*light*”,

unidade primária da sociedade: “A ordem mundial é mais fundamental e primordial do que a ordem internacional porque as unidades primárias da grande sociedade formada pelo conjunto da humanidade não são os Estados (como não são as nações, tribos, impérios, classes ou partidos), mas os seres humanos individuais – elemento permanente e indestrutível, diferentemente dos agrupamentos de qualquer tipo. Hoje são as relações internacionais que estão em foco, mas a questão da ordem mundial surge qualquer que seja a estrutura política ou social do mundo” (BULL, 2002, p. 29).

grupos informais de Estados para coordenar a ação política, sendo responsáveis por solucionar problemas que as estruturas formais não são capazes de resolver. Neste caso, as organizações formais legitimam os resultados das organizações informais do multilateralismo “*light*” (p. 3).

Em ambos os casos, a ideia de multilateralismo reforça uma visão em que os Estados são os atores centrais do processo de tomada de decisão da governança global, o que pode não ser suficiente para a longa e desafiadora lista de questões abordadas pelos órgãos multilaterais: direitos humanos, desenvolvimento, meio ambiente, comércio, economia, dentre outros.

Por outro lado, Gleckman (2018, p. 2, tradução nossa), aponta que:

“[...] a expansão do mercado internacional para uma economia globalizada; a mudança abrupta na proporção do capital financeiro sobre o capital produtivo na economia global; o crescimento do poder das corporações transnacionais; aventureirismo militar dos principais governos; e o enfraquecimento intencional e sub financiamento do sistema da ONU - para mencionar algumas das mudanças estruturais que ocorreram durante este período - significaram que as instituições criadas no final da Segunda Guerra Mundial estiveram sob tremenda tensão. Essa tensão é evidente no multilateralismo de várias maneiras, incluindo nem mesmo a capacidade de gerenciar uma de suas funções fundadoras: a manutenção da paz e da segurança”.

O sistema Vestfaliano, hierárquico e monocentrado, e por consequência o multilateralismo enquanto arquitetura contemporânea derivada, está sendo desafiado pelo *multistakeholderismo*. Devido às transformações acima apontadas, as mudanças de poder geopolítico e econômico e relações entre as grandes potências, cada vez mais conflituosas e unilateralistas (European Commission, 2021)⁹, múltiplos *stakeholders* tendem a assumir formal ou informalmente alguns dos papéis que antes eram estritamente desempenhados pelos Estados nas relações internacionais (Gleckman, 2018).

Um *stakeholder* é normalmente definido como qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da organização (Freeman 1984, p. 46), tais como clientes, fornecedores, governo, mídia, comunidade, dentre inúmeras outras possibilidades. No campo da gestão e estratégia corporativa, o conceito tem

⁹ Comunicação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o reforço da contribuição da UE para o multilateralismo baseado em regras de 2021.

como marco inicial o livro de Freeman (1984), *Strategic Management: a stakeholder approach*, e se desdobra em discussões sobre disputas sobre os recursos de uma organização (Freeman, 1984; Hosseiniand Brenner, 1992), gerenciamento de seus interesses (Donaldson and Preston, 1995) e os seus impactos no longo prazo (Maignan and Ferrel, 2004), dentre outros.

Mas o uso da terminologia *stakeholder* expandiu-se, de modo que o termo é comumente aplicado em contextos e áreas do conhecimento para indicar que atores diversos têm interesse de participação em um determinado assunto. Gleckman (2018) aponta como principal característica de um arranjo de governança *multistakeholder* a capacidade de atuar, de maneira relativa ou absoluta, independente de um sistema de um órgão intergovernamental ou de um governo. Ou seja, de um lado estariam as iniciativas em que o Estado-Nação é o ator promotor, incluindo as iniciativas de órgãos multilaterais, e de outro as iniciativas *multistakeholder*, que mesmo com a participação de atores estatais, estes não mais seriam os atores centrais da governança. Em um mundo *multistakeholder*, a unidade básica de governo é uma das tantas outras possíveis "partes interessadas".

Uma das contribuições mais proeminentes para a ideia de construção de arranjos *multistakeholders* vem de Ostrom (2010) que define que "os sistemas policêntricos são caracterizados por múltiplas autoridades governamentais em diferentes escalas, em vez de uma unidade monocêntrica" (p. 552, tradução nossa). Ostrom destaca que atores interdependentes ou centros de tomada de decisão, tanto estatais quanto não estatais, que podem ser formalmente independentes uns dos outros, formam redes e interagem entre si, compensando as limitações e fraquezas uns dos outros. Cada ator individual dentro do sistema é livre da dominação dos outros, podem formular suas próprias regras e desenvolver suas próprias normas dentro de seu campo de influência (Ostrom, 2010).

Podemos definir *multistakeholderismo* como um arranjo formal ou informal de uma governança policêntrica, que funciona de forma independente de um sistema de governança pública e que pode reunir múltiplos atores, de múltiplos níveis, interessados em cooperar acerca de uma ou mais questões da governança global. *Multistakeholderismo*, portanto, se oporia ao multilateralismo:

Tabela 1. **Multilateralismo, Multilateralismo “Light” e Multistakeholderismo**

	Multilateralismo	Multilateralismo “Light”	Multistakeholderismo
Sistema	o sistema é inflexível e fechado	o sistema é pouco flexível e fechado	o sistema é flexível e aberto
Atores	os Estados são os atores centrais e o sistema é baseado na igualdade formal desses atores	os Estados são os atores centrais e o sistema é baseado na igualdade formal desses atores	os Estados podem ser atores partícipes, mas não centrais. Diversos <i>stakeholders</i> podem compor o sistema
Autoridade	Monocêntrica	Monocêntrica	Policêntrica
Atributos dos atores	igualdade formal, igualdade constitutiva e assimetria material	igualdade formal, igualdade constitutiva e assimetria material	assimetrias formal, constitutiva e material
Níveis de Análise	a ordem global é dividida em níveis de governança, do local ao global	a ordem global é dividida em níveis de governança, do local ao global, mas essas fronteiras estão gradativamente se dissipando	os níveis de governança ainda existem, mas possuem fronteiras de complexa definição
Tomada de decisão	baseada nos princípios da soberania. As decisões são <i>top-down</i>	baseada nos princípios da soberania. As decisões são <i>top-down</i> e também baseadas na articulação dos interesses dos governos em grupos informais	baseada na articulação dos interesses dos <i>stakeholders</i> . As decisões são difusas, simultâneas e multidirecionais
Normas	as normas que regem o sistema são universais	as normas que regem o sistema são universais e podem ser contestadas por grupos informais constituídos pelos Estados.	as normas que regem o sistema estão em constante mudança e a sua formulação em disputa pelos <i>stakeholders</i>

Organizações	as organizações desse sistema são formais e pouco flexíveis. Os interesses circunstanciais dos Estados definem as agendas, mas não promovem mudanças estruturais complexas	as organizações desse sistema são formais e informais. Enquanto as organizações informais utilizam a estrutura das organizações formais para validação, as organizações formais utilizam as informais para facilitar a ação. Em ambos os casos, são dependentes da vontade dos Estados	organizações desse sistema são constituídas com base nos interesses comuns dos <i>stakeholders</i> , e portanto, são mais suscetíveis a mudança. Podem ser formais e informais e são independentes da vontade dos Estados
--------------	--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor

Outros atores podem participar do multilateralismo de várias formas: assessores, lobistas, consultores, parceiros ou *challengers* aos governos (Gleckman, 2018), mas isso não os dá o poder de agência. Os governos sob o *multistakeholderismo* transferiram significativamente o poder de tomada de decisão global para outros *stakeholders* ou recuaram à medida que agendas não encontraram consenso e possibilidade de avanço no âmbito do multilateralismo. A falta de vontade política dos governos ou de uma organização intergovernamental para lidar com uma questão e, no outro lado da balança, um forte interesse de *stakeholders* de alguma intervenção política, pesou para que atores não estatais se firmassem enquanto lideranças globais.

Nye e Donahue (2000) apresentam a ideia de “minimalismo em rede”, caracterizando as estruturas de governança não como um conjunto de hierarquias, mas como uma rede de *stakeholders* que interferem minimamente na autonomia dos Estados, somente quando claramente justificada em termos de resultados cooperativos. Para os autores, as iniciativas *multistakeholders* são uma solução intermediária para a manutenção dos Estados-Nação como forma fundamental de organização política.

A Tabela 1 mostra os sistemas multilateral e *multistakeholder* em espectros opostos, mas pode-se dizer que os sistemas coexistem e também se retroalimentam.

Ainda que o Estado e as organizações internacionais não estejam mais sob o controle absoluto das grandes questões de governança global, a manutenção de um Estado ou qualquer outro *stakeholder* como ator proeminente na resolução de problemas sobre temas e agendas dependerá das redes que estão inseridos e da posição que nela ocupam (Nye e Donahue, 2000).

Entretanto, os atores estatais precisarão encontrar um equilíbrio entre seu status legal e formal como atores centrais da governança global e um em que sejam apenas atores participantes de um sistema de governança multicêntrico (Slaughter 2017). O que é menos claro é se além da capacidade de agência de outros *stakeholders* sobre temas globais, esses atores não estatais também irão adquirir obrigações, deveres e responsabilidades formais com o passar do tempo (Gleckman 2018), o que é crucial para a legitimidade democrática desses novos arranjos (Nye e Donahue, 2000).

3. Direitos Humanos: do compromisso dos Estados ao compromisso *multistakeholder*

No último século, particularmente em função das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, a sociedade internacional se mobilizou no sentido de desenvolver o regime internacional dos direitos humanos¹⁰ e, por conseguinte, um conjunto de instituições e normas com a capacidade de assegurar e promover a proteção desses direitos tidos como universalmente válidos. Segundo Andrew Hurrell:

O aumento significativo das ambições normativas da sociedade internacional é particularmente visível no campo dos direitos humanos e da democracia, com base na ideia de que as relações entre governantes e governados, Estados e cidadãos, passam a ser suscetíveis de legítima preocupação da comunidade internacional; de que os maus-tratos a cidadãos e a inexistência de regimes

¹⁰ Stephen Krasner define o conceito mais amplamente difundido de regime internacional, como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos estabelecidos sobre uma determinada matéria (Krasner, 1993), ainda que sustentado a partir de um viés *top-down*. Jack Donnelly (1986), por sua vez, se afasta desse viés e nos apresenta uma perspectiva de regime internacional dos direitos humanos mais permeável, sendo a narrativa dos direitos humanos mobilizada e objeto de lutas e disputas pelos mais diversos atores. Pode-se dizer que Donnelly possui uma visão otimista sobre o regime internacional dos direitos humanos, já que ao dividi-lo em fases, com o passar do tempo, as camadas dos direitos humanos se aprofundam, um indicador inequívoco de maior adesão às regras de proteção.

democráticos devem demandar ação internacional; e que a legitimidade internacional de um Estado passa crescentemente a depender do modo pelo qual as sociedades domésticas são politicamente ordenadas (p. 277, tradução nossa)

A questão dos direitos humanos passa a ser, portanto, de interesse internacional. Dito de outra maneira, a proteção destes direitos, em princípio, universais, indivisíveis e inalienáveis (Donnelly 2013), não é apenas uma questão doméstica, que se refere a capacidade do Estado de proteger os direitos de seus próprios cidadãos, mesmo que esta seja uma de suas funções primárias e uma condição para a sua legitimidade.

Desde o estabelecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, o regime internacional dos direitos humanos evoluiu amplamente a partir de uma série de instrumentos. Nos cabe aqui destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, pedra angular deste regime elaborada pela extinta Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – que traduz em linhas gerais os direitos e obrigações –, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais (PIDESC), de 1966, e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1966 – que especificam os direitos estabelecidos na DUDH (RAMOS, p.163, online).

Posteriormente, os direitos humanos garantidos pela DUDH se tornam ainda mais elaborados por acordos, declarações, convenções e protocolos especializados que ampliam o rol de direitos e traduzem a complexidade do regime. Um exemplo disso é a criação de sistemas regionais de direitos humanos. O sistema global dos direitos humanos também dialoga com sistemas regionais, como o europeu, africano e interamericano. Esses sistemas não competem, mas são complementares entre si e interagem em benefício dos indivíduos protegidos (Piovesan, p. 37).

O regime internacional de direitos humanos possui também uma hierarquia. Cristina Lafont (2010) aponta que os Estados são *duty-bearers*¹¹, já que possuem a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos, enquanto a sociedade

¹¹ De acordo com a UNICEF, *duty-bearers* são os atores que têm uma particular obrigação ou responsabilidade de desrespeitar, promover e assegurar os direitos humanos. O termo é mais comumente usado para se referir aos atores estatais, mas pode ser também utilizado para atores não estatais

internacional teria a responsabilidade secundária de cobrar atribuições e competências sobre os Estados contra violações cometidas contra seus cidadãos. Neste contexto, se faz emergir a ideia de uma responsabilidade de proteger os direitos humanos que atravessa as fronteiras do Estado (Miller, 2009, p.232) e que coloca o indivíduo como um ator central que deve ser protegido nas esferas doméstica e internacional. Essa abordagem reforça uma ideia de um regime internacional baseado na capacidade de *enforcement* doméstico, na medida em que as obrigações e garantias acontecem dentro do Estado-Nação.

De acordo com Donnelly (1986), as normas de direitos humanos, apesar de comporem um regime internacionalizado, dependem quase que completamente da implementação a nível nacional. Os governos nacionais podem resistir a aderir às normas internacionais que consideram contraditórias aos valores culturais ou sociais locais, resistir à cooperação em direitos humanos por temer prejuízos econômicos, aderir a tratados ou instituições centrais de direitos humanos e não cumprir com seus compromissos ou negligenciar a existência de tais normas e instituições. Em todos os casos, há prejuízos à percepção de eficácia dos sistemas de proteção dos direitos humanos.

Para que sejam implementados com eficácia, a linguagem de *hard law* dos tratados internacionais de direitos humanos deve ser incorporada nos ordenamentos jurídicos nacionais. O problema é que, ainda que a capacidade de monitoramento da implementação das normas de direitos humanos tenha se desenvolvido consideravelmente nos sistemas global e regional, ainda existe falta de transparência quanto à implementação por parte dos governos nacionais e atores com capacidade para monitorar esse processo no plano doméstico.

Os tratados internacionais constituem a base de sustentação do regime internacional de direitos humanos. A ideia é que a natureza vinculativa desses instrumentos pode, em tese, tornar o regime mais forte e eficaz para promover e proteger os direitos humanos. Entretanto, Donnelly aponta que por serem menos tangíveis, os direitos humanos não são prioridade da ação política doméstica e, portanto, o custo percebido de se engajar com regime para o Estado tende a ser maior. Interesses morais, como os direitos humanos “[...] não devem ser menos "reais" do que interesses materiais” (p.616, tradução nossa), portanto. Para Donnelly:

os direitos humanos são, em última análise, uma questão profundamente nacional – não internacional. Os Estados são os principais violadores dos direitos humanos e os principais atores regidos pelas normas do regime; os direitos humanos internacionais estão preocupados principalmente com a forma como um governo trata os habitantes de seu próprio país. Essa situação surge da estrutura básica da política internacional contemporânea: em um sistema internacional onde o governo é nacional e não global, os direitos humanos são, por definição, principalmente uma questão nacional, como refletido na implementação puramente nacional das normas do regime e, portanto, na ausência de procedimentos políticos de coordenação e até mesmo mecanismos rudimentares de aplicação internacional (p.617, tradução nossa).

Essa reflexão não menospreza a importância do monitoramento e fiscalização para a aplicação de normas e políticas internacionais, mas retrocede para um ponto anterior a esse, o de criação de instrumentos domésticos que permitam a conformidade e a aplicabilidade dos compromissos internacionais pelo Estado.

O resultado é um regime de direitos humanos com normas e políticas coerentes e amplamente aceitas, mas com potencial extremamente limitado de tomada de decisão internacional e com um nível de compromisso relativamente baixo, o que Donnelly caracteriza como um regime do tipo promocional. Para o autor, “...mover para a implementação ou aplicação envolve um grande salto qualitativo no compromisso, que a maioria dos Estados resiste fortemente – geralmente com sucesso” (p. 633, tradução nossa,).

Para Donnelly o compromisso nacional é o contribuinte mais importante para o fortalecimento de um regime, o que também poderia ser chamado "vontade política". Na Europa, por exemplo, por haver um bom histórico de direitos humanos, avanços no sentido de criar normas e políticas domésticas, como os NAPs pelos Estados ou instrumentos de *due diligence* pelas empresas; e regionais, como as estratégias adotadas pela União Europeia, que tem dado maior ênfase a questão de empresas e direitos humanos (Augenstein, 2010), podem ser resultado desses antecedentes de compromisso com os direitos humanos.

Dito de outra forma, os Estados tendem a se comprometer com tratados onde os custos de comprometimento são baixos, porque o Estado pode cumprir ou já cumpre com os termos do tratado, ou onde os custos de compromisso são superados

por benefícios futuros que podem ser obtidos por esses atores ao se vincularem aos termos que o tratado estabelece.

Moravcsik (1998) aponta que a decisão de qualquer governo de apoiar sua vinculação a regimes de direitos humanos depende da importância relativa atribuída a dois fatores básicos: a proteção da soberania e redução da incerteza política. Para o autor, os governos que apoiam os regimes de direitos humanos são democráticos, o que torna os custos de soberania relativamente baixos, e que enfrentam grande incerteza política em relação à futura adesão interna às normas de direitos humanos:

O apoio mais forte aos regimes vinculativos de direitos humanos não deve vir de democracias fortes, mas de democracias fracas, isto é, de regimes democráticos que estão firmemente estabelecidos no momento, mas tem medo da instabilidade futura. Somente onde houver ameaças reais à democracia da extrema direita ou esquerda, os militares, ou movimentos religiosos ou nacionalistas, a preocupação com a futura incerteza política se torna susceptível de compensar o inconveniente da adjudicação supranacional. Para tais regimes, a inconveniência da anulação supranacional de disposições específicas é compensada pela promessa de maior certeza política no que diz respeito aos princípios fundamentais da governança democrática e do Estado de direito. (online, 1998, tradução nossa)

Isso é chamado pelo autor de “*democratic lock in*”, que consiste em uma tática usada pelos governos para “*lock in*” - consolidar as instituições democráticas por meio de compromissos internacionais -, aumentando assim sua credibilidade e estabilidade vis-à-vis ameaças políticas não democráticas futuras. Sendo assim, as normas de direitos humanos nada mais são do que expressões do interesse dos governos democráticos em estabelecer restrições a futuros governos não democráticos:

Na linguagem da teoria das relações internacionais, esse compromisso de “dois níveis” “amarra as mãos” de futuros governos, aumentando assim a credibilidade das atuais políticas e instituições domésticas. Constrangimentos internacionais e simbólicos servem como sinais para desencadear oposição doméstica, e talvez também transnacional e internacional, a qualquer violação da ordem democrática. Assim, os regimes democráticos procuram evitar o retrocesso político ou o “retrocesso” na tirania. (p. 228, 1998, tradução nossa)

Simmons (2002), apesar de reconhecer no trabalho de Moravcsik um esforço interessante de teorizar a ligação entre a política doméstica e os compromissos de direitos humanos externos dos atores que compunham na década de 1950 o regime europeu de direitos humanos, questiona a abordagem metrológica aplicada. Isso

porque, para a autora, Moravscik não é explícito sobre os critérios de categorização dos países, já que é difícil separar não-democracias instáveis de regimes democráticos imperfeitos ou mesmo qualificar a democracia de um governo de acordo com a instabilidade futura a qualquer momento no tempo. Em sua pesquisa empírica posterior, Simmons não consegue estabelecer correlação entre o compromisso do Estado e o *lock in*, como Moravscik nos sugere (p.22).

Ainda que surjam dúvidas quanto aos métodos adotados em parte desses estudos, a maior parte da literatura sugere que as democracias são mais suscetíveis a se comprometerem com tratados internacionais de direitos humanos. Os custos para governos democráticos são baixos, diferentemente de regimes autocráticos, que teriam de adotar mudanças políticas significativas para atender os termos do tratado.

Hatthaway (2002) conduz uma análise empírica de larga escala que abrange as experiências de 166 nações ao longo de um período de quase quarenta anos em cinco áreas do direito dos direitos humanos: genocídio, tortura, julgamentos justos e públicos, liberdades civis e representação política das mulheres. A autora identificou que a falta de *compliance* é bastante comum e que os Estados não democráticos com classificações baixas de direitos humanos são tão propensos a se comprometerem com tratados internacionais de direitos humanos quanto os Estados não democráticos com melhores classificações.

A explicação para isso, pode guardar relação com o que Emilie Hafner-Burton e Kiyoteru Tsutsui (2005) sugerem. Para os autores, em função de mecanismos pouco eficazes de implementação e aplicação de tratados internacionais de direitos humanos, os Estados têm aderido indiscriminadamente a esses instrumentos. Neste sentido Simmons (2009) faz a diferenciação entre os governos que consideram a ratificação de um tratado como um cálculo racional baseado em um compromisso moral (“ratificadores sinceros”) ou que fazem um uso instrumental do tratado (“ratificadores insinceros”), já que pensam que isso os ajudará a evitar pressões pelo seu comprometimento, pelo menos no curto prazo. Há ainda autores que defendam que os comprometimentos dos governos são sempre deste segundo tipo, simbólicos ou mesmo hipócritas (Krasner, 1993).

Além disso, o sistema jurídico adotado pode influenciar diretamente na capacidade de um Estado absorver seus compromissos internacionais. Conforme aponta Simmons (2002):

Em muitos países “monistas” de *civil law*, as obrigações internacionais, uma vez ratificadas, passam automaticamente a fazer parte do sistema jurídico daquele país. A característica distintiva dos sistemas de *common law* (frequentemente “dualistas”) é a ênfase muito maior no precedente judicial. Na tradição do *common law*, “acredita-se que a mudança social seja introduzida apropriadamente por meio da adaptação do precedente a novas circunstâncias, não por meio da legislação [de que os tratados são um exemplo] ... embora não haja disputa que a legislação é a fonte do direito que tem autoridade sobre todas as outras fontes, o tecido do direito comum é o seu precedente. (p. 14, tradução nossa)

Há também autores que associam o desenvolvimento econômico como um fator positivo para a adesão de um tratado, haja vista que nestes países há maior capacidade e recursos para que os direitos humanos sejam efetivamente protegidos (Christine Min, Wotipka, Kiyoteru Tsutsui, 2008). Entretanto, “[...] países poderosos geralmente têm menos probabilidade de circunscrever sua soberania” (Simmons, 2002, p. 15, tradução nossa), o que pode gerar o que Simmons chama de “falsos negativos”. Ou seja, um governo pode não ratificar um tratado internacional de direitos humanos, mas ainda assim cumprir os seus termos.

Além de todos esses fatores domésticos apontados até aqui, existem ainda fatores externos que pressionam os Estados a adotarem normas e políticas internacionais de direitos humanos. Em sua maioria, são essas pressões que provocam adesões estratégicas ou o que Simmons chama de “falsos positivos”, quando os governos aderem a tratados internacionais mesmo violando os direitos por esses instrumentos protegidos. Os governos nesses casos aderem, sobretudo, por pressões da sociedade civil, da sociedade internacional e por questões de caráter reputacional.

Nesse sentido, vários estudiosos pesquisaram o papel crucial que a sociedade civil tem desempenhado no processo de elaboração e arranjos institucionais para supervisionar o desenvolvimento do regime de direitos humanos. Para Jan Scholte, a

sociedade civil desempenha um papel de ator de *accountability*¹² da governança global

[...] aumentando a transparência pública das operações de governança global; monitorando e revisando políticas globais; buscando reparação por erros e danos atribuíveis aos órgãos reguladores globais; e promovendo a criação de mecanismos formais de responsabilidade para a governança global (Scholte, 2004, p.217, tradução nossa).

A sociedade civil possui um papel cada vez mais relevante na *accountability* corporativa e estatal¹³. Isso inclui a construção do efeito "bumerangue" (Keck e Sikkink, 1998) que cria impactos de *accountability* em diferentes escalas e entre diferentes arenas de tomada de decisão. Para Keck e Sikkink, o efeito "bumerangue" indica que as pressões internacionais não funcionam de forma independente, mas em coordenação com os atores nacionais. O que esse efeito produz pode ser observado em diversos casos de violações cometidas por atores não estatais, em que organizações locais ou ativistas acionam as chamadas redes transnacionais de *advocacy* e organizações internacionais, por exemplos.

A literatura transnacionalista das Relações Internacionais nos permite observar para um conjunto de atores não-estatais, como as empresas, sociedade civil e a formação de redes e coalizões operando em arenas transnacionais que passam a compor novas estruturas de governança. Essa literatura está intimamente conectada com a teoria construtivista de Relações Internacionais, responsável pela construção de ideias, normas e identidades (Finnemore e Sikkink, 1998; Checkel, 1997; Sandholtz, 2009). Neste sentido, Keck e Sikkink (1998) compreendem que os regimes internacionais e normas são constituídos a partir das interações das redes e arenas de múltiplos atores que constantemente atribuem novos sentidos às ideias, normas e identidades, ao mesmo tempo em que criam novos processos de tomada de decisão.

¹²Nesta dissertação assumimos *accountability* como um conceito dinâmico derivado da prática e não como um conceito estático que descreve a distribuição do poder em termos institucionais restritos. As relações de *accountability* transcendem as arenas institucionais formais nas quais suas manifestações mais óbvias são frequentemente descritas.

¹³Interpretamos *accountability* corporativa como um termo abrangente que captura a responsabilidade legal (*liability*) e a infinidade de formas mais brandas de pressões, exercidas por exemplo, por atores da sociedade civil.

Simmons menciona o conceito de “empreendedores normativos” de Finnemore e Sikkink também como um possível fator externo de pressão à adesão de normas de direitos humanos. Isso porque, à medida em que os Estados aderem a determinados instrumentos, fazendo com que os seus compromissos para com os direitos humanos sejam em tese mais sérios, esse comprometimento pode gerar um efeito de cascateamento e pressionar os países vizinhos a também fazer o mesmo.

Os empreendedores normativos de uma determinada região, portanto, podem influenciar outros países a adotarem normas de direitos humanos, sobretudo se este ator for uma liderança regional com poder de influência sobre a política doméstica dos demais governos que compõem aquela região. Isso é o que Simmons (2009) denomina de “camuflagem social”. Ou seja, para serem membros legítimos de um grupo ou região, mesmo não havendo conformidade da prática política de um governo com relação a uma norma internacional, esta é aderida visando obter benefícios extra-tratado, transmitindo uma imagem, mesmo que “falsa positiva”, de respeito aos direitos humanos.

Emilie Hafner-Burton, por exemplo, observa que muitos Estados são obrigados a se comprometer com melhores práticas domésticas de direitos humanos a fim de obter os benefícios de certos acordos comerciais preferenciais:

Os acordos de direitos humanos, em geral, não fornecem um *enforcement* adequado, mas há fortes razões para esperar que um número crescente de acordos comerciais preferenciais com padrões rígidos agora governe o cumprimento dos princípios internacionais de direitos humanos pelos Estados, com considerável potencial para influenciar os comportamentos dos Estados em relação aos cidadãos. De fato, esses acordos muitas vezes podem ser mais eficazes do que os acordos de direitos humanos para mudar a conduta básica de governos repressivos em direção a uma maior proteção de alguns direitos fundamentais (2005, p.595, tradução nossa)

Aderir a instrumentos de direitos humanos pode ser uma escolha deliberada, visando ganhos extra-tratados. Mas diante da falta de *enforcement* do regime internacional de direitos humanos, os *gaps* de governança podem surgir. Tais *gaps* surgem quando os Estados não tomam uma medida significativa sobre uma determinada questão global, quando as respostas do sistema multilateral se limitam a uma declaração ou uma resolução não vinculante ou mesmo quando os Estados são incapazes de dar respostas a *gaps* provocados pela globalização. Diante deste

cenário, estruturas de governança multilateral/estatal, dão lugar a estruturas de governança alternativa a partir de uma governança *multistakeholder*. Essas novas estruturas se comportam como “áreas de autoridade acordada” (Ostrom, 2010, p 550) entre aqueles que detinham o poder legítimo e monocêntrico (*stakeholders* estatais) e aqueles que passam a disputá-lo (*stakeholders* não estatais).

Partindo de uma perspectiva clássica do internacional, o contexto de anarquia, apesar de ser baseado no monopólio da violência por parte dos Estados, não é marcado pela desordem nem pelo caos. Isso acontece porque a sociedade internacional sujeita todos os Estados a regras, mas também está sujeita a assimetria de poder entre os Estados. Ainda que os Estados sejam soberanos e formalmente iguais, o acúmulo de poder é desigual, o que gera uma hierarquia entre eles. As grandes potências são os Estados que têm mais poder e, conseqüentemente, conseguem defender seus interesses de forma mais independente. Esse fato leva a uma situação de ordem internacional, considerando que as grandes potências têm mais relevância e influência na tomada de decisão das relações internacionais (Bobbio.; Matteucci e Pasquino, 1998).

Em um sistema *multistakeholder* o poder pode ser manifesto em muitas formas:

[...] incluindo poder financeiro, poder de legitimidade, poder de capital humano, poder militar e poder moral] e que o [poder potencial de cada categoria separada de *stakeholders*, bem como de *stakeholders* institucionais individuais, estão localizados ao longo de diferentes eixos] (Gleckman, 2018, p. 14, tradução nossa).

Essas assimetrias de poder criam uma tensão interna duradoura dentro desses arranjos de governança. A literatura já consolidada sobre multilateralismo e organizações internacionais, apontam para as desigualdades dos Estados-Membro de organizações internacionais quanto ao poder de influenciar o processo de tomada de decisão de temas e agendas da governança global. Doyle (2011) aponta que na ordem constitucional da ONU as decisões são inerentemente assimétricas e que “as circunstâncias subjacentes da desigualdade Estatal não podem ser retificadas pela igualdade formal das instituições multilaterais” (p.15, tradução nossa).

No *multistakeholderismo* quem possui controle sobre o financiamento e orçamento de determinada ação (poder financeiro), assim como no sistema

multilateral, pode determinar quais cursos a ação deve assumir. Arranjos *multistakeholder* podem ser a combinação necessária de poder e atores para influenciar uma solução para temas e agendas da governança global, já que individualmente esses *stakeholders* não teriam poder e capacidade de promover uma mudança (Gleckman, 2018).

Retomando Nye e Donahue (2000) o poder de influenciar soluções para os *gaps* da governança global dependerá das redes que estão inseridos e da posição que nela ocupam. Isso significa que sob o *multistakeholderismo*, os atores têm de estar em diversas iniciativas de interesse e possuir poder suficiente para ocupar uma posição proeminente.

Quando pensamos nos *gaps* da agenda de direitos humanos, a falta de *accountability* e de *enforcement* nas arenas nacional e internacional, permite que novos atores disputam os *gaps* de governança deixados pelos Estados, o que resulta no que alguns autores vão chamar de uma governança global privada ou permeada pela atuação de atores não estatais (ou o que aqui chamamos de governança *multistakeholder*), sobretudo a partir da década de 1990. Esses atores, muitas vezes coletivos, são construídos socialmente, interagem com outros atores, quer sejam governos quer sejam outros atores não estatais, operam com fins lucrativos ou fornecem bens públicos e, ao fazê-lo, podem apoiar ou serem *challengers* do sistema estatal.

Quando Bull nos apresenta o conceito de Sociedade Internacional, já previa que tal estrutura comportaria os intercâmbios transfronteiriços (Bull, 2002), mas é a partir discussão sobre globalização, que se impulsionam os estudos sobre as atividades transnacionais e sobre as conexões doméstico-internacional em muitos aspectos (Held, 1995; Rosenau, 2000; Abbott and Snidal, 2009; Hale and Held, 2011). Como Thomas (1998, p. 163, tradução nossa) sugere:

A globalização está privilegiando a esfera privada sobre a esfera pública e sobre a comum. Ela está minando a autoridade dos Estados de forma diferente para estabelecer a agenda social, econômica e política dentro de seu respectivo espaço político. Ela corrói a capacidade dos Estados, em diferentes graus, de assegurar o sustento de seus respectivos cidadãos ao estreitar os parâmetros da atividade legítima do Estado. Há uma suposição entre alguns comentaristas de que os estados não estão mais em posição de

funcionar como os principais atores no cenário internacional e que sua margem de manobra foi diminuída.

Na esteira da identificação da diminuição das tradicionais capacidades estatais, um primeiro grupo de estudos sobre atores não estatais, buscou compreender o papel desses atores na política internacional diante deste novo contexto. Entretanto, nos interessa observar dois grupos de estudos que sucederam.

O primeiro deles, procurou identificar como os atores não estatais passaram a desempenhar funções de manutenção dos regimes internacionais (como é o caso dos direitos humanos) e da governança global (Risse, 1995 e Cutler, Haufler e Porter, 1999). Thomas Risse (1995), já apontava para a importância dos autores não estatais, ao ilustrar que as relações com atores não estatais permeiam a política internacional em quase todas as áreas temáticas:

Cerca de 5.000 organizações não governamentais internacionais (ONGIs) - desde a Anistia Internacional e Greenpeace até a Associação Internacional de Ciência Política - fazem lobby em regimes internacionais e organizações interestatais para seus propósitos. Algumas promovem a cooperação internacional, enquanto outras tentam impedir regimes regulatórios que interfeririam nas atividades dos cidadãos privados. Algumas das aproximadamente 7.000 empresas multinacionais (MNCs) com subsidiárias em outros países têm vendas brutas maiores do que o produto nacional bruto (PNB) dos principais países e, portanto, criam problemas de adaptação para as políticas econômicas estrangeiras de muitos estados (p. 3, tradução nossa).

Apesar de números expressivos para época, da interação entre Estados-atores não estatais, Risse destaca para a importância de as estruturas domésticas possuírem canais que permitam essa interação. Estados, enquanto atores de direito perseguindo seus próprios objetivos, com estruturas domésticas concentradas, precisam de uma coalizão de atores não estatais forte para influenciar os resultados políticos sobre uma matéria de interesse, tal como já apontaram Keck e Sikkink (1998).

Cutler, Haufler e Porter (1999), demonstraram a obtenção de poder legítimo por atores privados, sobretudo atores econômicos, que passam a criar e sustentar a estrutura de governança das transações econômicas internacionais. Cutler et al. argumentam que novos domínios de atividade econômica requerem novas autoridades. A falta de perícia, o custo dos recursos empregados, a falta de disposição dos atores estatais ou mesmo o fortalecimento de ideais neoliberais, são razões para

que *gaps* de governança pública deem lugar a governança privada, segundo os autores.

Um segundo grupo de pesquisas, enfatiza o potencial de difusão global de valores, normas e ideias dos atores não estatais (Risse, p.4). Esses atores podem moldar agendas globais através de princípios e normas, bem como constituir plataformas de difusão. (Haas, 1992 e Keck and Sikkink 1998) – especialmente importante, este enquadramento será abordado mais adiante de forma mais detida.

Analisando este fenômeno pela ótica dos direitos humanos, Clapham (2006), destaca que é possível pensar as obrigações dos atores não estatais sobre três títulos. Primeiro, os atores não estatais têm obrigações internacionais e, portanto, podem ser acusados de cumplicidade em caso de violações de direitos humanos pelos governos. Segundo, de que os Estados possuem obrigações internacionais de proteger a todos os indivíduos contra violações dos direitos humanos, e que para isso, devem criar recursos a nível nacional que garantam a reivindicação de tais direitos contra atores não estatais. Por fim, em terceiro, as obrigações dos atores não-estatais devem entrar em vigor nas jurisdições nacionais, dependendo dos arranjos constitucionais e outros arranjos na legislação nacional.

O reconhecimento dos atores não estatais enquanto atores relevantes das relações internacionais e, em alguns casos, centrais para a manutenção de regimes internacionais e para a formulações de normas e políticas internacionais, também nos permite reconhecer as obrigações partilhadas entre as esferas de governança pública e de governança privada em matéria de direitos humanos. A globalização e a privatização da governança global, são fatores centrais para que o regime internacional dos direitos humanos seja um espaço de negociação e disputa por diversos *stakeholders* (Clapham, 2006), mas também de sua crescente complexidade.

Esse quadro reforça a ideia de uma coexistência e retroalimentação entre os diferentes modos de governança global. Ainda que os direitos humanos estejam apoiados nos deveres dos Estados por meio dos tratados internacionais, mecanismos de monitoramento *multistakeholder* são criados pelo próprio sistema multilateral, como é o caso da Revisão Periódica Universal¹⁴ ou por redes transnacionais de *advocacy*

¹⁴ O conceito de Revisão Periódica Universal será explicado na parte quinta desta dissertação.

autônomas a figura do Estado. Isso implica em uma governança global cada vez mais hibridizada e dependente dos atores não estatais, como apoiadores ou contestadores de um determinado *status quo*.

4. Empresas e Direitos Humanos enquanto uma agenda de compromisso *multistakeholder*

Neste contexto de privatização da governança global, um grupo de atores se destacam: as empresas, em especial as multinacionais. Em meados da década de 70, a crise da dívida dos países em desenvolvimento se intensifica, o que favorece a expansão das empresas multinacionais (EMNs). Diante do quadro social, político e econômico em que se encontravam as nações em desenvolvimentos, às EMNs foram oferecidas vantagens para operar nesses Estados, como estratégia para estimular as suas economias (Bilchitz e Deva, 2013).

A adoção das Diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁵ para Empresas Multinacionais em 1976, e a Declaração Tripartite da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁶ em 1977, representaram uma primeira onda de organizações internacionais tentando acomodar as EMNs em suas agendas, temerosas dos impactos sociais e ambientais que esses atores poderiam provocar diante de seu crescimento e difusão global. As Diretrizes da OCDE de 1976 para Corporações Multinacionais e a Declaração de Princípios Tripartite da

¹⁵ Destacamos as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, parte da Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, um tratado vinculante, adotada pela primeira vez pelos governos dos países membros em 21 de junho de 1976 e revisada em 1979, 1984, 1991, 2000 e 2011 (OCDE, 2019). As Diretrizes da OCDE foram adotadas para fornecer recomendações às multinacionais incorporadas nos estados membros da OCDE com relação às suas atividades em outros lugares. Uma referência aos direitos humanos foi introduzida em 2000, e um capítulo completo de direitos humanos em 2011. A Declaração Tripartite da OIT de 1977 pretendia alinhar as atividades das multinacionais com os objetivos da política do Estado anfitrião e os interesses dos trabalhadores. Incentiva as empresas a cumprir as Convenções e Recomendações da OIT, mesmo que não estejam em vigor ou aplicadas no estado anfitrião.

¹⁶ Cabe aqui destacar a A “Declaração Tripartite da OIT” (1977), “Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho” (1998) e a “Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa” (2008) (OIT, 2012). A primeira pretendia alinhar as atividades das multinacionais com os objetivos da política do Estado anfitrião e os interesses dos trabalhadores. A segunda é um tratado vinculante que define os direitos fundamentais do trabalho. Ele incide na forma de *hard law* sobre os países signatários que o ratificaram domesticamente. O terceiro é uma declaração política, sem efeito vinculante, ou seja, não traz obrigações de *hard law* aos países signatários.

OIT de 1977 sobre Empresas Multinacionais e Política Social se referiam aos direitos humanos em um sentido muito geral (Buhmann, 2022) e não possuíam caráter de *hard law*.

É nesse contexto, ainda muito inicial de construção de um arcabouço global sobre os impactos sociais das EMNs que o Conselho Econômico Social da ONU demanda em 1972 a formação de um grupo para estudar o impacto das EMNs sobre a questão do desenvolvimento, em especial sobre o Sul Global. O grupo recomendou a criação de uma Comissão sobre EMNs, que seria responsável pela formulação de um código de conduta para esses atores, que começou a ser discutido em 1976. Bilchitz e Deva apontam para a discordância entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. O texto final, apresentado em 1990, após mais de uma década de negociações, é abandonado dois anos depois.

Neste período, no entanto, a proliferação das EMNs e de desastres de repercussão global, estimularam a conscientização sobre os riscos e o potencial impacto negativo das EMNs sobre os direitos humanos, bem como a impunidade e cumplicidade de tais atores em casos de violações (Buhmann, 2022). Cabe aqui destacar a poluição da terra e da água envolvendo a empresa petrolífera Shell em Ogoniland, na Nigéria, e as mortes violentas de líderes locais que protestavam contra a atuação da empresa na região (Marconi e Miranda, 2020), e o vazamento de gás de 1984 em Bhopal, na Índia, em uma fábrica da Union Carbide Corporation administrada por norte-americanos.

Esse contexto reforça a necessidade de se tentar empreender um novo esforço para se evitar a escalada de danos aos direitos humanos e a impunidade corporativa. Em 1998, a Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos criou um Grupo de Trabalho sobre Métodos de Trabalho e Atividades das Corporações Transnacionais, para a criação de uma nova proposta de código de conduta para as EMNs – comumente chamadas de *UN Norms* ou *Draft Norms* (Bernaz, 2017). Em 1999, um primeiro esboço foi elaborado, após diversos diálogos *multistakeholders*.

Simultaneamente, em 1999, durante o Fórum Econômico Mundial em Davos, o então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, propôs a criação do Pacto Global¹⁷, que aproxima em definitivo os atores privados da institucionalidade da ONU, a partir de uma rede que promove agendas estratégicas (direitos humanos, trabalho, meio ambiente e medidas anticorrupção no âmbito do *compliance*) e boas práticas empresariais a nível local e global, além de estimular a parceria público-privada como estratégia para abordar as questões da governança global. Contudo, Pacto Global é criticado por ser meramente uma plataforma voluntária que promove uma orientação moral as EMNs (Bilchitz e Deva, 2013).

Apesar de serem aprovadas em 13 de agosto de 2003 pela Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, as *UN Norms* não foram aceitas pelo principal órgão de direitos humanos da ONU na época, a Comissão de Direitos Humanos. Isso se deveu, em parte, ao lobby corporativo, muito embora parte das EMNs tenham favorecido a ideia de orientação específica sobre suas responsabilidades de direitos humanos (Kinley e Nolan 2008 apud Buhmann, 2022).

Tal desaprovação gerou mobilização da sociedade civil, ainda que pudessem ser compreendidas como um passo imperfeito na direção certa, tais normas foram uma resposta significativamente melhor que as anteriores sob muitos aspectos (Deva, 2004). Depois que as *UN Norms* não foram adotadas, a Comissão de Direitos Humanos da ONU decidiu por nomear um Representante Especial do Secretário-Geral para realizar um exame detalhado sobre as responsabilidades corporativas pelos direitos humanos. John Ruggie, então professor de ciência política da Universidade de Harvard, foi conduzido ao cargo. Ruggie já havia trabalhado como secretário-geral adjunto da ONU e, nessa capacidade, ao lado de Annan, desempenhou um papel importante no desenvolvimento do Pacto Global da ONU.

¹⁷ O Pacto Global da ONU é a maior rede de sustentabilidade empresarial do mundo. É uma iniciativa voluntária no âmbito da ONU que fornece diretrizes para a promoção do crescimento sustentável e da cidadania, por meio de lideranças corporativas comprometidas e inovadoras. A noção de *accountability* se torna imprescindível para a construção da institucionalidade do Pacto Global, visto que não é suficiente que os atores envolvidos sejam meramente membros e concordem com os princípios que o regem se não têm compromisso e ações para alcançá-los, na forma de programas e políticas corporativas. Nesse quadro, o Pacto Global da ONU, por dispor de uma institucionalidade voluntária, e não ter instrumentos de coerção, acaba não assegurando a *accountability* corporativa.

Durante o seu mandato, Ruggie conduziu uma série de diálogos *multistakeholders*, o que, segundo Bilchitz e Deva (2013), significou uma mudança na forma da formulação das normas internacionais sobre empresas e direitos humanos. Atores não estatais, como as EMNs, atores sociais e mesmo acadêmicos desempenharam um papel mais central do que os Estados neste processo.

O que também se destaca é a influência de alguns atores sobre outros. Bilchitz e Deva (2013) exemplificam que do comitê formado para aconselhar o mandato de Ruggie, dos quinze membros, seis eram representantes do mundo corporativo e nenhum representava organizações não governamentais relevantes para o tema. Isso reforça a discussão já apresentada nas partes anteriores, de que espaços *multistakeholders* são caracterizados e por vezes concebidos com base nas assimetrias de poder dos atores que os compõem.

Em seu relatório preliminar de 2006, Ruggie se afasta da proposta de um código de conduta para EMNs, já que a possibilidade da Assembleia Geral apoiar naquele momento qualquer instrumento nesse sentido seria pouco provável (Bilchitz e Deva, 2013). Deste modo, diferentemente do processo de formulação de normas internacionais de “comando e controle”, Ruggie procurou adotar uma abordagem *multistakeholder*.

Keohane (1982, p. 333) indica que assim como as forças de mercado, os regimes surgem quando existe demanda internacional e atores dispostos a fornecer os instrumentos para o estabelecimento do regime. Não diferente, o sub-regime de empresas e direitos humanos se conforma a partir dos interesses dos *stakeholders* que avaliam os custos e benefícios de fornecer tais instrumentos. Ruggie busca, portanto, simultaneamente legitimar o mandato e estabelecer consensos entre as partes. – o que evitaria um novo fracasso da ONU.

Em 2008, em um segundo relatório preliminar, Ruggie apresentou o que seria a estrutura base para o sub-regime de empresas e direitos humanos: proteger, respeitar e remediar. Em 2011, Ruggie apresenta os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs), compreendidos por trinta e um princípios distribuídos em três pilares, que foram endossados por unanimidade pelo Conselho de Direitos Humanos: (i) o dever do Estado de proteger contra abusos de direitos

humanos por parte de terceiros, inclusive daqueles perpetrados por empresas; (ii) a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos; e (iii) garantir maior acesso das vítimas a um recurso efetivo, tanto judicial quanto extrajudicial (Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2011).

Conforme aponta Buhmann (2022), o Quadro das Nações Unidas e o UNGPs não estabelecem novos direitos humanos, mas explicam as implicações desses direitos já consolidados no que diz respeito à ação empresarial, assumindo como ponto de partida os direitos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e direitos trabalhistas fundamentais, como os contidos na Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Portanto, o Quadro das Nações Unidas e o UNGPs reconhecem que as empresas podem contribuir para o cumprimento dos direitos humanos, mas reforçam que EMNs devem mitigar possíveis danos que suas ações podem causar a partir de direitos já universalmente reconhecidos.

Bilchitz e Deva, em *“Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?”* uma das primeiras obras coletivas que questiona os UNGPs, rebatem críticas de Ruggie¹⁸ de que o livro recaia sobre “formalismos legais”. Na verdade, o que apontam os autores, é que é possível questionar se a “estrutura e os UNGPs são adequados para enfrentar todos os desafios urgentes que surgem na definição e aplicação das obrigações que as empresas têm com respeito aos direitos humanos” (Bilchitz e Deva, 2014, p.1).

Nesta triangulação – proteger, respeitar e remediar –, às empresas compete a responsabilidade gradual de respeitar os direitos humanos, o que reforça certas limitações no sentido de gerar obrigações e responsabilização desses atores. Ainda repousa sobre os Estados o dever de empreender medidas reguladoras visando reforçar o marco legal que rege os direitos humanos e empresas e os mecanismos para impor o cumprimento dessas obrigações – o que provoca até os dias atuais críticas aos UNGPs.

¹⁸ Response of Surya Deva and David Bilchitz to Comments of Professor John Ruggie on “Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?” (Cambridge University Press, 2013), de janeiro de 2014.

Diante dessas dificuldades de fazer com que as empresas promovam a *accountability* corporativa em matéria de direitos humanos, em 2014 o Conselho de Direitos Humanos da ONU iniciou as discussões sobre a negociação de um tratado internacional sobre empresas e direitos humanos. Desde então, ocorreram sete reuniões para a discussão desse instrumento vinculante, sem um horizonte próximo para o fim das negociações¹⁹. Para Ruggie (2019), qualquer dos cursos de ação a serem tomados (*soft*, *hard* ou híbrido), deve-se pensar até que ponto eles seriam capazes de produzir resultados práticos no cotidiano das pessoas e comunidades afetadas pelas violações dos direitos humanos cometidas por empresas, uma demonstração da necessidade de atribuir maior centralidade aos impactados pelas atividades empresariais²⁰.

Como visto anteriormente, apesar dos recursos dos tratados internacionais poderem fornecer a base legal para atuação empresarial e a sua responsabilização em caso de violações a tais direitos, a falta de *enforcement* do regime acaba por provocar adesões insinceras, conforme apresentado anteriormente. As críticas a um possível instrumento vinculante potencialmente recairiam nas próprias críticas aos UNGPs.

Apesar de não formalmente vinculantes, os UNGPs podem ser entendidos como um instrumento com lastro social, portanto, socialmente vinculantes. O seu não cumprimento pode gerar prejuízos de caráter reputacional aos *stakeholders*, por exemplo. Ainda que seja um instrumento de *soft law*, sua base principiológica tem apoiado decisões judiciais sobre a conduta empresarial em matéria de direitos humanos, como no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos²¹.

Por essa razão, os UNGPs sugerem a adoção de um *smart mix* de instrumentos - a combinação certa de medidas obrigatórias, voluntárias, nacionais e internacionais que se faz necessária para promover efetivamente o respeito empresarial pelos

¹⁹ O terceiro draft revisado da proposta de Tratado, de 2021, pode ser encontrado a seguir: <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf>> Acesso em 12 de agosto de 2022.

²⁰ As considerações de John Ruggie sobre um tratado sobre empresas e direitos humanos, pode ser acessado na íntegra a seguir: <<https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie-on-un-business-human-rights-treaty-jan-2014.pdf>> Acesso em 12 de agosto de 2022.

²¹ Ver decisão do caso Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil.

direitos humanos em um contexto específico. Isso significa dizer que os caminhos regulatórios que diversos instrumentos podem adquirir não são de exclusão, mas de complementaridade, o que também reforça a ideia de uma governança global cada vez mais hibridizada.

Isso implica diversas combinações possíveis entre as ações que *stakeholders* podem empreender e/ou apoiar para promover e proteger os direitos humanos contra os impactos adversos das EMNs. Fica evidente, portanto, que o sub-regime de empresas e direitos não está mais preocupado em afirmar uma responsabilidade empresarial sobre os direitos humanos, mas sim estabelecer o como: quais medidas adotar e apoiar dentre as diversas opções, que assegurem a efetividade deste sub-regime.

5. A Internalização dos Direitos Humanos por meio de Planos de Ação Nacionais

Os NAPs se apresentam, de acordo com O'Brien et al. (2022), sob o bojo de instrumentos uma “nova governança”, em um contexto de hibridização dos modos de controle, que permitem a produção de uma ordem fragmentada e multidimensional – o que aqui chamamos de *multistakeholderismo* – dentro do Estado, pelo Estado e para além dele (Levi-Faur, 2012 apud O'Brien et al. 2022).

Apesar de um modelo de governança *multistakeholder* preconizar a interação de diversos atores na formulação das normas e políticas internacionais, como mencionado de forma mais detalhada na primeira parte desta dissertação, os NAPs são políticas estatais – dado que a efetivação dos direitos humanos se dá domesticamente, ainda que a agenda e, por consequência sua produção normativa, sejam globais –, mas que como veremos adiante, dialogam com uma perspectiva *multistakeholder* e são moldadas pelo processo de socialização das normas pelos atores.

Apesar de depender dos *inputs* do Estado para a sua formulação, os NAPs, no entanto, podem ser entendidos como um produto de uma compreensão de que as resoluções para problemas globais coletivos devem ser dinâmicos e contar com uma participação multidimensional e *multistakeholder*, para assegurar ganhos em

transparência, legitimidade e *accountability* (Armeni, 2015 apud O'Brien et al. 2022), já que esses instrumentos não são as ferramentas tradicionalmente utilizadas pelos Estados para a implementação dos direitos humanos (Cantú Rivera, 2019) - os tratados internacionais.

Antes de discutir mais especificamente os Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, faz-se importante compreender retrospectivamente a emergência dos planos de ação nacionais, em especial sobre direitos humanos, e a sua consolidação como estratégia de internalização de tais direitos.

A primeira referência a NAPs pode ser encontrada no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966 (Chalabi, 2014, p.391), em que institui que:

Todo Estado Parte do presente pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou territórios sob sua jurisdição a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecidos no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos (PIDESC, online, tradução nossa).

Chalabi demonstra que a adoção do planejamento de ações de direitos humanos pelos Estados-Membros da ONU tem sido lenta, embora variando entre diferentes áreas. Segundo o autor, existe certa "popularidade" dos planos de ação sobre as mulheres, paz e segurança, o que poderia indicar que, a depender dos temas e dos interesses dos *stakeholders*, os NAPs podem ser mais ou menos bem-sucedidos e disseminados (Chalabi, 2014; 2018). Claire O'Brien et al. (2022, tradução nossa), por sua vez, destaca a experiência de NAPs em diferentes temas:

[...] concursos públicos verdes (Comissão Europeia, 2020), saúde pública (Tuangratananon et al. 2019), controle do tabaco, igualdade de gênero (Peace Women 2020), anticorrupção e tráfico humano (ICMPD 2006), mudanças climáticas, biodiversidade, responsabilidade social empresarial bem como direitos humanos.

Mas foi com a Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada em junho de 1993, como declaração final da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, a precursora do modelo dos NAPs sobre direitos humanos, que se recomendou que os Estados elaborassem um plano de ação nacional, por meio do qual "[...] identifique os

passos através dos quais esse Estado poderia melhorar a promoção e a proteção dos Direitos Humanos.” (Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993).

De acordo com Lorion (2022), um NAP seria um instrumento

adaptado das teorias de gestão pública...[que] objetivava desencadear uma dinâmica abrangente e orientada à ação de implementação dos direitos humanos, fundamentada em linhas de base nacionais e consultas identificando lacunas na implementação e prioridades. Esperava-se ainda que a ferramenta servisse como a espinha dorsal operacional para a consolidação dos sistemas nacionais de direitos humanos. A Declaração de Viena encarregou o futuro Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR) de auxiliar os Estados no desenvolvimento de planos nacionais de direitos humanos (p. 7, tradução nossa)

O futuro Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH) foi incumbido de auxiliar os Estados no desenvolvimento de NAPs em direitos humanos e em 2002 publicou um Manual²² sobre o tema. Neste Manual, o ACNUDH sugere que uma abordagem abrangente e estruturada do planejamento dos direitos humanos facilitaria a obtenção de resultados positivos.

O conceito de NAPs, segundo o Manual, implica que existem certos princípios gerais aplicáveis a muitos, se não a todos, os Estados. Mas sempre foi central para a abordagem dos NAPs os pontos de partida distintos de cada Estado, suas circunstâncias políticas, culturais, históricas e legais, que naturalmente os colocam em diferentes patamares quanto à observância dos direitos humanos (ACNUDH, 2002). Portanto, nesse primeiro documento instrutivo, fica claro por um lado a necessidade de se conduzir um diagnóstico e propostas que se adequem à situação de cada Estado, por outro a dificuldade de se criar orientações gerais, como as que são feitas no próprio Manual.

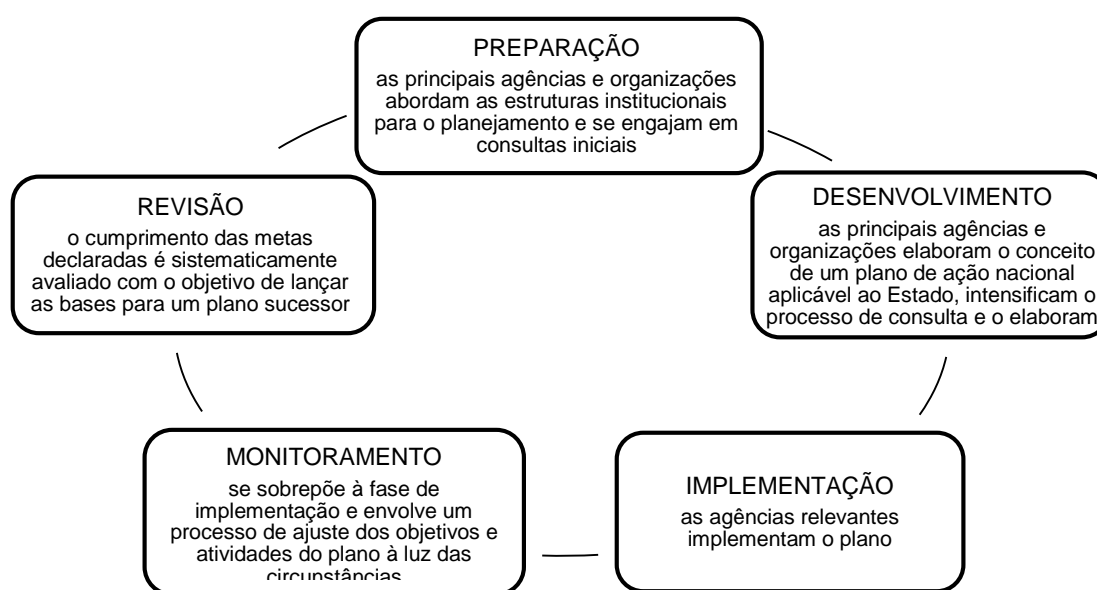
Nesse sentido, um NAP de direitos humanos objetiva promover e proteger os direitos humanos em um Estado, no contexto das políticas públicas, de modo que governos e comunidades possam se engajar para a melhoria dos direitos humanos. Para isso, um NAP deve apresentar metas práticas, conceber programas para assegurar a realização dessas metas e envolver todos os setores relevantes do governo e da sociedade (*stakeholders*), e alocar recursos suficientes para essa

²² Originalmente intitulado “*Handbook on National Human Rights Plans of Action*”, de 2002.

finalidade (ACNUDH, 2002). De acordo, com o Manual, os NAPs sobre direitos humanos teriam cinco fases.

De acordo com o que a Figura 1 ilustra, a ideia de um NAP sobre direitos humanos não é a de um divisão em etapas que se acabam em si mesmas, mas de um processo contínuo, já que a promoção e a proteção dos direitos humanos devem ser assim entendidas. O monitoramento do progresso e a avaliação das realizações do plano devem ser periódicas e, diante da identificação de até que ponto os problemas foram superados e em quais áreas se faz necessária tomar novas medidas, o processo de revisão é assim acionado para subsidiar os próximos planos de ação nacional:

Figura 1. Fases de um Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos



Fonte: Elaborada pelo autor com base na literatura indicada.

Em todas as etapas do processo, segundo orienta o Manual, deve-se haver a participação ativa dos *stakeholders*. As sociedades doméstica e internacional demandam cada vez mais uma abordagem participativa e transparente na elaboração de políticas públicas. Portanto, um NAP deve abranger a mais ampla gama de participantes de setores da sociedade - ONGs de direitos humanos e organizações comunitárias de todos os tipos, assim como indivíduos relevantes para a temática, para mencionar alguns exemplos. Esse engajamento *multistakeholder* e de diversos

setores sociais e de governo tem uma contribuição substantiva de diferentes perspectivas e favorecem uma compreensão ampliada e aceitação do plano a ser implementado.

Assumindo os direitos humanos como universais, o Manual sugere que tais padrões devem sobreviver a mudanças de governo e estar acima de disputas políticas, mas na prática, essa pode ser uma das potenciais dificuldades de efetividade dos NAPs e de sua possível descontinuidade diante das mudanças de governo. Sobre a vontade política, altos padrões de direitos humanos, também podem ser uma barreira para o desenvolvimento de NAPs, sugere o Manual.

Contudo, como visto anteriormente, um bom histórico de direitos humanos representa um baixo custo de comprometimento em novas iniciativas normativas e políticas. Isso quer dizer que um governo pode priorizar outras iniciativas, como a legislativa, em detrimento de um processo de NAP. Como veremos adiante, corroborando com o argumento de Risse (1995), se faz necessário compreender os NAPs como uma plataforma que contribui para as estruturas domésticas de diálogo e engajamento *multistakeholder* – o que pode favorecer avanços no sentido de construção de outros instrumentos complementares aos NAPs.

Esses, dentre outros fatores, podem ter motivado a baixa adesão aos NAPs, tal como aponta Lorion (2022, p. 7, tradução nossa):

O ACNUDH rapidamente desprivilegiou a promoção ativa dos Planos de Ação Nacionais sobre Direitos Humanos após experiências estatais decepcionantes e uma aceitação limitada por parte dos estados: 10 anos após a Declaração de Viena de 1993, 20 países haviam adotado um Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos. A OHCHR e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) continuaram a apoiar individualmente os Estados que desenvolviam os Planos de Ação Nacionais sobre Direitos Humanos, mas a ferramenta não foi mais encorajada genericamente. Novos tipos de metodologias e abordagens de planejamento surgiram e foram, ao longo do tempo, apresentados como preferíveis. Estes incluíam planos temáticos específicos para subcampos de direitos humanos, "planos de implementação de recomendações" baseados em recomendações internacionais, ou a integração dos direitos humanos em planos de desenvolvimento nacionais abrangentes.

Apesar de um período pouco promissor para a disseminação dos NAPs de direitos humanos globalmente, com a adoção de outras estratégias de

institucionalização dos direitos humanos, em 2017, o então Secretário Geral da ONU, António Guterres, reinseriu os NAPs como uma das ferramentas a ser adotada pelos sistemas nacionais de direitos humanos²³ e o ACNUDH convocou os Estados a adotar NAPs sobre direitos humanos por meio das Revisões Periódicas Universais²⁴ (Lorion, 2022). Lorion também mapeou o mesmo movimento de ressurgimento dos NAPs na pauta da União Europeia, por meio da Agência de Direitos Fundamentais, em 2019, com um documento que discute as práticas, experiências e lições aprendidas em matéria de NAPs de direitos humanos²⁵.

Apesar de uma (re)emergência dos NAPs sobre direitos humanos como estratégia de implementação dos direitos humanos a nível nacional, o Manual da ACNUDH não foi atualizado nos últimos 20 anos. No levantamento mais recente realizado pelo Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos (DIHR), Lorion compilou 140 NAPs sobre direitos humanos em 75 Estados, com 35 destes tendo adotado planos subsequentes, conforme a Tabela 2 em anexo.

Este último mapeamento dos NAPs desenvolvidos globalmente, revela que apesar de ser uma estratégia bem-sucedida em termos de sua difusão, Lorion (2022) identifica uma baixa correlação temporal e geográfica entre a promoção do modelo pelos Estados e organizações internacionais e a efetiva adoção de NAPs. Uma hipótese levantada seria a de que o estabelecimento da Revisão Periódica Universal seria o instrumento acelerador da adoção de NAPs sobre direitos humanos no pós-2012. Ainda carecem, no entanto, pesquisas empírico-analíticas que comprovem tal hipótese.

²³ Relatório Secretário Geral para a Assembléia Geral da ONU, *Strengthening United Nations action in the field of human rights through the promotion of international cooperation and the importance of non-selectivity, impartiality and objectivity*, (UN Doc. A/72/351, 2017).

²⁴ A Revisão Periódica Universal é um mecanismo estabelecido por uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, quando o Conselho de Direitos Humanos foi criado. Por meio desse mecanismo, os Estados-Membros da ONU são sabatinados sobre a situação dos direitos humanos em seus respectivos Estados. A Revisão Periódica Universal utiliza o método de “*naming and shaming*”, ao questionar as medidas adotadas e contrapor os relatórios enviados pelos Estados por meio de relatórios da ONU e da sociedade civil.

²⁵ Relatório do Relatório do Grupo de Trabalho Oficial de Ligação Nacional sobre Planos de Ação de Direitos Humanos para a Agência de Direitos Fundamentais, *National Human Rights Action Plans in the EU: Practices, experiences and lessons learned for more systematic working methods on human rights*, 2019.

6. Os Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos

Os NAPs em empresas e direitos humanos fazem parte do dever dos Estados de divulgar e implementar os UNGPs, mas também contemplam outros padrões como as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais e outros compromissos firmados pelo Estado sob o regime internacional dos direitos humanos. Conforme definição do Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e corporações transnacionais e outras empresas (também conhecido como Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos - GTNU) os NAPs sobre empresas e direitos humanos são uma “estratégia política em evolução, desenvolvida por um Estado para proteger os direitos humanos contra os impactos adversos provocados por empresas em conformidade com os UNGPs” (ACNUDH, 2016, p. 1, tradução nossa).

Ou seja, como visto anteriormente, o conceito e objetivo de um NAP de direitos humanos para um NAP de empresas e direitos humanos não se altera, quer seja a promoção e proteção dos direitos humanos, agora em caráter especializado, alinhado aos UNGPs. O primeiro pilar dos UNGPs estabelece esse dever dos Estados, de proteger os indivíduos sob uma determinada jurisdição e fronteira, de possíveis abusos que resultem da atividade empresarial. Dentro desta jurisdição e território, os Estados devem estabelecer as expectativas para todas as empresas quanto a sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos nas suas operações.

Apesar de mais sistematizado pelo primeiro pilar, isso não significa que os NAPs atendam apenas à essa determinação, mas que reforçam o tripé que sustenta essa agenda: o dever do Estado de proteger contra abusos aos direitos humanos cometidos por ações de empresas; a responsabilidade das empresas de respeitar tais direitos e, por fim, acesso a remediação efetiva.

Blackwell e Meulen (2016) apontam que alguns NAPs são resultado da iniciativa do Estado, outros são resultados de chamamentos de organizações internacionais. No caso dos NAPs sobre empresas e direitos humanos, as autoras apontam que vários atores regionais e internacionais requisitaram aos Estados a adoção desses instrumentos políticos (p. 56).

De acordo com O'Brien et al. (2022) apesar do mandato do Grupo Trabalho ter sido estabelecido²⁶ também para a promoção e implementação dos UNGPs em nível doméstico, em um primeiro momento, nenhum processo e estrutura foram definidos de modo a compreender como tal processo seria conduzido. O referido GTNU apenas recomendou que os Estados desenvolvessem, publicassem e atualizassem um NAP sobre empresas e direitos humanos como parte de sua estratégia de disseminação e implementação dos UNGPs.

Apesar de em um primeiro momento o Conselho de Direitos Humanos não ter definido os meios de implementação dos NAPs, a União Europeia reforça os NAPs enquanto estratégia de internalização de direitos humanos também quanto aos seus impactos adversos provocados por empresas:

Na Estratégia de Responsabilidade Social Corporativa da UE, a Comissão Europeia requisitou que todos os Estados Membros da UE desenvolvessem um NAP detalhando planos para implementar as UNGPs, bem como um NAP sobre Responsabilidade Social Corporativa, até 2012. O Conselho Europeu também convocou todos os Estados Membros da UE a desenvolver NAPs sobre Empresas e Direitos Humanos até 2013. O Conselho da Europa emitiu uma Declaração em 2013, pressionando os Estados Membros a criarem NAPs também sobre Empresas e Direitos Humanos. Finalmente, em 2014, o próprio Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas adotou uma resolução que "incentiva todos os Estados a tomarem medidas para implementar os Princípios Orientadores, incluindo o desenvolvimento de um plano de ação nacional ou outro instrumento desse tipo" (Blackwell e Meulen, 2016, p. 56, tradução nossa).

Esse protagonismo inicial da União Europeia é reconhecido por Cantú Rivera (2019), que também reconhece um cascadeamento de produção normativa para além do espaço intra-europeu, a partir da atividade do GTNU, no sentido de apoiar o desenvolvimento de NAPs para implementar os UNGPs em seu relatório de 2012, como também em 2014 ao analisarem a parte substantiva desses instrumentos.

Segundo o autor, com base na definição do referido Grupo de Trabalho²⁷, os NAPs devem apresentar medidas e projetos que preencham os *gaps* regulatórios, legislativos e políticos (p. 218), por isso a importância de identificar necessidades e os

²⁶ Cf. resolução UN HRC Res 17/4 que estabelece o mandato do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos.

²⁷ Cf. definição publicada pelo Conselho de Direitos Humanos "*Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*", em 2011.

gaps de governança por meio de diálogos *multistakeholder* e propor a partir desse diagnóstico amplo, medidas mensuráveis, acionáveis e realistas ao contexto do Estado.

Simultaneamente, a sociedade civil e as Instituições Nacionais de Direitos Humanos fortaleceram o foco em NAPs. Um exemplo disso é o surgimento do primeiro guia de NAPs sobre empresas e direitos humanos, em 2014, desenvolvido pela Mesa Redonda Internacional de Responsabilidade Empresarial (ICAR) e pelo Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos (DIHR), de modo a fornecer o ferramental (*Toolkit*) para estabelecer critérios para assegurar o processo e resultados dos NAPs, guia esse que fora atualizado três anos depois²⁸.

Também como forma de estabelecer critérios mínimos de inclusão, transparência, participação e *accountability* (Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos, 2012, 2020 apud O'Brien et al. 2022), o GTNU formulou dois guias sobre o tema, um primeiro em 2014 e um segundo em 2016. Sobre esses guias, Hampton (2019) consolida o que seria essa estratégia de mínima uniformização, ainda que haja um forte fator territorial na construção desses instrumentos:

[...] os quatro critérios a seguir são considerados "essenciais" para que os NAPs sejam eficazes. Os NAPs devem ser: (1) fundamentados nos UNGPs, (2) desenvolvidos de acordo com o contexto nacional específico, (3) elaborados através de um processo inclusivo e transparente, e (4) regularmente revisados e atualizados. Embora não haja uma abordagem única para a criação de NAPs, o GTNU recomenda que os Estados realizem avaliações de base e consultas às partes interessadas a fim de identificar as questões prioritárias de direitos humanos e os *gaps* de proteção, bem como desenvolver medidas concretas para abordar os *gaps* de governança (p. 250, tradução nossa).

Para Cantú Rivera (2019), o segundo guia publicado pelo GTNU sugere uma uniformização em termos de estrutura e substância e um processo que favoreça a transparência e o diálogo *multistakeholder* em cada etapa - quer seja de formulação,

²⁸ Originalmente publicado em 2014, o Toolkit foi atualizado em 2017, neste íterim, com base nas experiências de atores estatais, organizações da sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos e academia. Com a atualização, o ICAR e o DIHR também criaram um modelo de avaliação da linha base nacional, reforçando a ideia de que a identificação dos *gaps* antes da publicação do plano seria fundamental para a sua legitimidade e produção de resultados esperados.

implementação, monitoramento ou revisão - o que deve ser encarado como um processo contínuo, em diálogo com o último guia do ICAR e DIHR:

A publicação de um NAP não é o fim do processo, mas sim o início da fase de implementação. Incorporar um plano de implementação, mecanismos de monitoramento e revisão e mecanismos de relatoria em um NAP aumentam a probabilidade de que os compromissos assumidos no NAP sejam implementados na prática (ICAR e DIHR, 2017, p. 36)

Com base nesses princípios, pode-se pensar, por parte do Estado, a necessidade de mapear os *stakeholders* centrais e consultá-los por meio de várias plataformas que podem ser construídas a partir de um processo do NAP - transferência de conhecimento e expertise de *stakeholders* para o Estado -, por outro por parte dos demais *stakeholders*, os NAPs podem ser uma importante ferramenta de *advocacy* no âmbito doméstico ou através de redes transnacionais no âmbito internacional (Keck e Sikkink, 1998), capaz de impactar as políticas públicas e internacionais e a implementação dos UNGPs de várias maneiras – transferência de capacidade de influência sob a formulação de normas e políticas do Estado para os *stakeholders*.

O'Brien et al. (2022) perpassa pelas plataformas de diálogo e engajamento *multistakeholder* que podem ser construídas e/ou aprofundadas a partir de um processo de NAP: conferências *multistakeholder*; diálogos *multistakeholder* regionais; workshops com/para *stakeholders* específicos; questionários e entrevistas; consultas públicas ou submissão de textos por escrito; ou ainda o estabelecimento de um comitê gestor *multistakeholder* (p. 85), são alguns dos exemplos apresentados pela autora.

Como pode se observar, plataformas de diálogo e engajamento *multistakeholder* variam substancialmente, o que afeta o grau de efetiva participação de grupos relevantes (ICAR e DIHR, 2014), sobretudo de vítimas²⁹ e aqueles em

²⁹ De acordo com o princípio de centralidade do sofrimento das vítimas, cunhado e aplicado pelo Juiz Augusto Cançado Trindade (2003), no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos o ser humano que sofreu perdas ou prejuízos decorrentes da atuação de outro indivíduo, do Estado ou de qualquer outro ator, deve enquanto sujeito do dano, figurar centralmente nas discussões sobre reparação deste caso e da elaboração de mecanismos que evitem a ocorrência de casos futuros. Portanto, as vítimas deveriam participar do processo de aperfeiçoamento de mecanismos de prevenção e responsabilização de empresas por violações de direitos humanos e desempenhar um papel de centralidade em todas as fases de construção do NAP de empresas e direitos humanos.

situação de vulnerabilidade (De Felice e Graf, 2015). Entretanto, a prática mais comum seria a de *multistakeholderwashing*³⁰, como apontam De Felice e Graf:

Em todos os casos, as consultas pré e pós-projeto foram essencialmente limitadas aos grupos de interesse nacionais, sejam eles empresas ou organizações da sociedade civil. O envolvimento direto com os *right holders* estava quase completamente ausente. Nenhum governo tentou alcançar diretamente os *right holders* relevantes, tais como os trabalhadores de setores de risco específicos dentro da jurisdição nacional, ou comunidades locais em regiões estrangeiras onde as empresas nacionais têm grandes operações. Entretanto, é preciso notar que, em certa medida, as vozes dos *right holders* são representadas por ONGs de direitos humanos.

Pode-se inferir que, apesar dos NAPs em direitos humanos serem uma importante ferramenta para engajamento *multistakeholder*, por vezes o interesse nacional pode ser um fator predominante na concepção estatal da matriz *multistakeholder* em um processo de NAP. Por isso o guia do ICAR e DIHR reforça a necessidade de uma participação *multistakeholder* desde a identificação de gaps de governança quando da construção da linha de base, que precede a formulação de um NAP.

Portanto, um Estado pode selecionar os membros partícipes de um determinado arranjo, não fundamentado em aspectos técnicos, mas em seu poder material/financeiro, por exemplo. De Felice e Graf (2015), destaca experiências em que as linhas de base foram contratadas pelo Estado e, portanto, mais independentes de sua influência e interesses. Neste sentido, O' Brien et al. (2022) destacam a necessidade de se empreender mais estudos no sentido de identificar padrões de inclusão e exclusão ou mesmo de reprodução e acentuação da participação de atores mais poderosos e influentes nos arranjos de governança *multistakeholder* (p. 91).

A participação pouco democrática dos diferentes *stakeholders* pode afastar, em alguns casos, os *right holders*, mas ser concomitante um fator de deslegitimação do

³⁰ O conceito *Greenwashing* (Westerveld, 1986 apud Becker-Olsen e Potucek, 2013) é um termo usado para descrever uma ação ou um conjunto de afirmações falsas ou enganosas feitas por uma organização sobre o impacto positivo que uma empresa, produto ou serviço tem no meio ambiente. A mesma ideia foi derivada para uma série de outros termos, como *bluwashing* (práticas sociais responsáveis) *pinkwashing* (engajamento com causas LGBTQIA+), aqui a ideia de *multistakeholderwashing* é a ideia de um falso engajamento *multistakeholder* para assegurar legitimidade para a construção de um NAP.

processo e socialização de um NAP, já que o NAP como plataforma de diálogo e engajamento *multistakeholder* pode ensinar uma

[...] forma de *accountability* e como um catalisador para a implementação, desde o início, enquanto que no contexto de processos mais formalizados de supervisão dos direitos humanos, mesmo o envolvimento limitado dos atores da sociedade civil levou anos, às vezes décadas, para evoluir. (O'Brien, 2017, p. 3, tradução nossa).

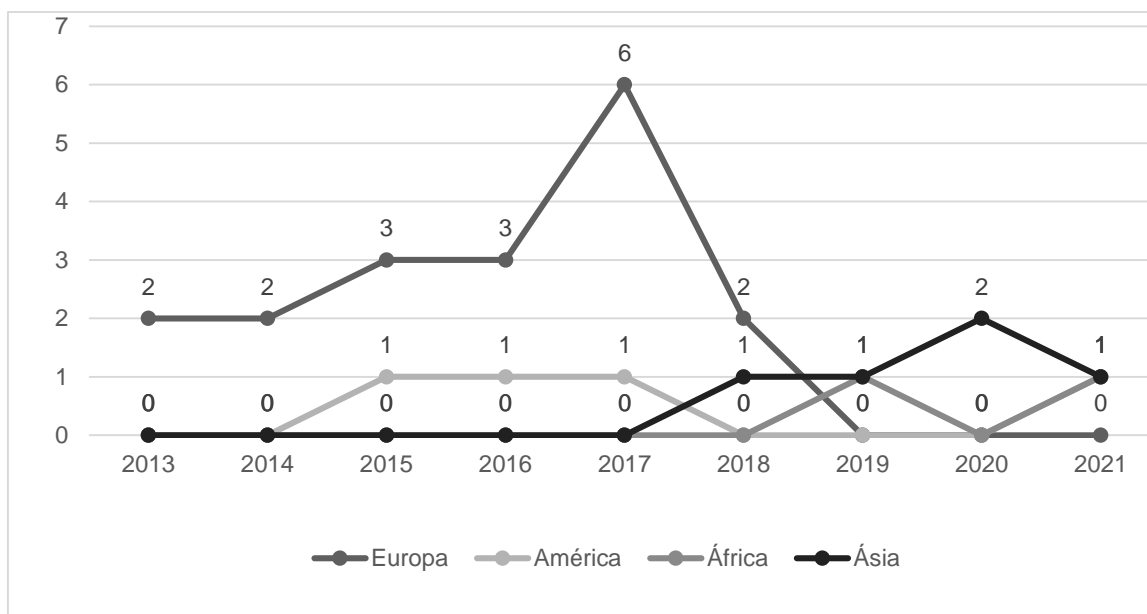
Outro ponto salientado por O'Brien et al. (2022) é a falta de consenso quanto aos UNGPs. Sendo os NAPs um instrumento de implementação dos UNGPs a nível nacional, nem todos os *stakeholders* irão acatar esse ponto de partida como universal ou mesmo ter meios para se engajar com esse tipo de norma. Ainda assim, O'Brien (2017) aponta como uma das principais virtudes dos UNGPs e dos NAPs a diminuição das "barreiras à entrada", o que permite aos governos mais facilmente "[...] integrar os UNGPs nas leis, políticas e programas relevantes, sem qualquer expectativa de que todos os aspectos devam ser atendidos com antecedência" (O'Brien, 2017).

Por outro lado, Blackwell e Meulen (2016) ressaltam que o processo de elaboração do tratado poderia ter provocado uma divisão na atenção e nos recursos dos *stakeholders* com relação à implementação doméstica dos UNGPs.

Para Cantú Rivera (2019), Blackwell e Meulen (2016) e Roland et al. (2018), esses instrumentos são complementares, uma vez que o tratado entre em vigor. O que Rivera aponta é, na verdade, uma aceleração no processo de NAPs depois da resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU³¹ para a elaboração de um instrumento vinculante sobre a matéria de empresas e direitos humanos, contribuindo para a sua difusão, como pode ser observado abaixo:

Figura 2 – Difusão Global dos Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos

³¹ Resolução A/HRC/RES/26/9, 14 de julho de 2014, acerca da elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre as empresas transnacionais e outras empresas em matéria de direitos humanos. A primeira reunião para se discutir o tratado, em 7 e 13 de julho de 2015, teve baixa participação estatal, sobretudo do Norte Global, conforme aponta Roland et al. (2016). Contudo, paralelamente, é a partir desse período que os NAPs se intensificam.



Fonte: Gráfico elaborada pelo autor com base em Global NAPs

Adotaram NAPS sobre empresas e direitos humanos: Reino Unido e Holanda em 2013; Dinamarca e Finlândia em 2014; Lituânia, Suécia, Noruega e Colômbia em 2015; Suíça, Itália e Estados Unidos e Alemanha em 2016; França, Polônia, Bélgica, Espanha, Chile, República Tcheca e Irlanda em 2017; Geórgia, Luxemburgo, Coreia do Sul e Eslovênia em 2018; Quênia e Tailândia em 2019; Japão e Taiwan em 2020; e Peru, Uganda e Paquistão em 2021.

Portanto, o período entre 2013-2021, que compreende a adoção de 30 NAPs desde o marco inicial, que coincide com a adoção em 2013 de um NAP pelo Reino Unido, pode ser dividido em duas ondas. Até meados de 2018, os NAPs sobre empresas e direitos humanos são predominantemente europeus, como resultado de todo arcabouço normativo construído regionalmente para incentivar a formulação desses instrumentos, conforme apresentado anteriormente. Uma segunda onda que pode ser observada com base na Figura 2, é de um processo de globalização dos NAPs, que é reforçado também pelos países que estão atualmente em seu processo de desenvolvimento: Brasil; México; Argentina; Equador; Nigéria; Gana; Libéria; Marrocos; Portugal; Ucrânia; Mongólia; Índia, Nepal; Vietnã; Malásia e Indonésia (Global Naps, online).

Esse movimento de disseminação global dos NAPs, possivelmente em função das discussões sobre um instrumento vinculante, também corrobora com a ideia de complementaridade de instrumentos apresentada pelos autores anteriormente citados, o que guarda relação com o fato de que os NAPs enquanto

políticas públicas, como parte da ação estatal, estão sujeitos às mesmas obrigações internacionais de direitos humanos que outras medidas que possam ser adotadas pelo Estado. Uma diferença notável no uso de políticas públicas em diferentes áreas de ação estatal, e seu uso como instrumentos públicos no campo dos direitos humanos, reside precisamente no tipo de "problema" que está sendo tratado. Isto está diretamente ligado ao caráter especial que os direitos humanos possuem sob o direito internacional, onde as obrigações do Estado são mais orientadas para o processo, e avaliada à luz do nível de eficácia alcançado na prevenção e proteção contra violações de direitos humanos. A legislação de direitos humanos é essencialmente composta de obrigações de meios, que contemplam a importância de que o Estado tome todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento e a proteção dos padrões de direitos humanos e, quando isso não for possível, para assegurar a investigação adequada, a sanção e a reparação por atos ilícitos. Assim, uma ação ineficaz do Estado, seja qual for a forma que ela possa ocorrer, pode levar à responsabilidade internacional do Estado (Cantú Rivera, 2019, p. 219, tradução nossa).

Conforme discorre Cantú Rivera, os NAPs são instrumentos de implementação das obrigações internacionais do Estado em matéria dos direitos humanos e mais diretamente dos UNGPs, portanto, dialogam com todas as obrigações estatais sob o regime internacional dos direitos humanos, podendo ser um instrumento para alinhar “[...] leis, políticas, e práticas institucionais [...] com compromissos internacionais, fortalecendo o estado de direito e, em última instância, gerando maior efetividade dos direitos humanos.” (O’Brien et al., 2015, p. 121)

Ainda que seja possível, para além dos pontos já elencados, identificar limites quanto a efetividade dos NAPs, Cantú Rivera (2019) destaca a dificuldade desses instrumentos impactarem diretamente os poderes Legislativo e Judiciário, ficando concentrado em uma dimensão administrativa/político-normativa, de assegurar orientação e conscientização entre os atores políticos nacionais, sobretudo Ministérios e agências ligadas ao poder Executivo, e *stakeholders* relevantes, do que efetivamente de promover uma mudança legislativa doméstica para assegurar a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos (p.235).

Os NAPs na verdade, devem ser compreendidos enquanto o que verdadeiramente são: instrumentos políticos utilizados para identificar *gaps* de governança e com efeitos mais diretos na administração pública, por meio da proposta de ações direcionadas a esses problemas de governança. Isso significa que os NAPs podem abrir caminho para mudanças legislativas futuras, mas para isso, já tem de ter um alinhamento dos atores políticos, privados e sociais.

Enquanto plataforma de diálogo e engajamento *multistakeholder* em torno da temática de empresas e direitos humanos, os NAPs irão assegurar orientação e conscientização *multistakeholder* e, no caso de uma participação efetiva, também pode ser um instrumento de *accountability* e de pressão para garantir padrões elevados de compromisso estatais para com os direitos humanos.

7. O processo de socialização dos Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos

As normas foram concebidas como “[...] componentes da estrutura social que emergiram das ações e crenças dos atores em comunidades específicas e, por sua vez, as normas moldaram essas ações e crenças ao constituir as identidades e interesses dos atores” (Hoffmann, 2017, tradução nossa). Em uma governança global entre o multilateral e o *multistakeholder*, as normas podem ser formuladas e contestadas por diversos atores, que buscam reforçar as suas crenças, identidades e interesses sobre temas e agendas. Nos parece útil mobilizar a literatura de construção de normas sociais para analisar os processos de construção social das normas de empresas e direitos humanos, em especial os NAPs³².

Por socialização podemos compreender como uma norma existente ou nascente de uma comunidade que se difunde e é internalizada por atores fora dela (Hoffmann, 2017). Quando pensamos na agenda de empresas e direitos humanos, é possível observar um grupo de *stakeholders* muito heterogêneo: os Estados e as Organizações Internacionais; as EMNs e as entidades que representam os interesses

³² Faz-se importante mencionar que a literatura construtivista de normas sociais analisa o papel dos atores estatais em relação as normas. Aqui lançaremos mão de uma adaptação desta literatura e a utilizaremos para analisar a relação *multistakeholder* em relação as normas.

desses atores, como as associações setoriais; as ONGs de defesa dos direitos humanos e os movimentos sociais; as entidades de classes de trabalhadores e as entidades de defesa dos direitos de vítimas de violações dos direitos humanos cometidas por empresas.

Todos esses atores formam também comunidades, com ecossistemas próprios, com ações e crenças que constroem suas identidades e interesses. A construção social desses atores pode convergir e se sobrepor, ao mesmo tempo que pode ser um fator que dificulte o diálogo e a aceitação de normas criadas por outra comunidade. Os atores podem ser empreendedores normativos ou anti-empreendedores, ou seja, podem apoiar ou contestar um processo (Sanders, 2018).

Finnemore e Sikkink (1998) propuseram a ideia de um “ciclo de vida da norma” em que os empreendedores normativos trabalham para persuadir os Estados da adequação de uma nova norma e servir como um catalisador para um cascatemanejo de novos entendimentos normativos. Neste ciclo proposto por Finnemore e Sikkink existem três fases: i) emergência da norma: em que os empreendedores normativos propõem uma mudança, utilizando organizações e normas existentes para mais facilmente disseminá-la; ii) cascatemanejo: as comunidades adotam a norma; e iii) internalização: a norma é adotada amplamente pelas comunidades. Podemos traçar um paralelo da proposta das autoras com a própria genealogia normativa da agenda de empresas e direitos humanos (Marconi e Miranda, 2020).

A ONU tentou empreender por décadas um código de conduta para EMNs, mas não conseguiu persuadir os seus estados membros, em especial os do Sul Global, dependentes economicamente das EMNs, bem como as próprias EMNs. O consenso só foi possível por meio de uma norma que não fosse formalmente vinculante, mas que fosse socializada entre as diversas comunidades de *stakeholders*. Assim emerge o enquadramento dos UNGPs, que nos últimos dez anos cascateou para a produção normativa dos diversos *stakeholders* e derivou uma série de outras normas, como é o caso dos próprios NAPs.

Tomando como base esse ciclo, os NAPs na Europa já estão internalizados pelos governos e suas agências, também por pressões regulatórias da União Europeia, entretanto, no Sul Global, podemos encará-lo em um estágio anterior. Ainda se faz necessário um esforço de empreendedores normativos nos governos nacionais

e pressões externas, exercidas através das redes transnacionais de *advocacy*, por exemplo (Keck e Sikkink, 1998), fomentarem os processos de NAPs no Sul Global. Esse padrão Norte-Sul evidencia duas características relevantes para o processo de socialização de normas: dinamicidade e contextualização.

O processo de construção normativa e as próprias normas são dinâmicas, o que significa dizer que as normas podem significar coisas diferentes se combinadas com fatores contextuais e históricos (Wiener 2007, 2009 apud Felice e Graf, 2015). A ciclicidade do processo de NAP reforça essa ideia de uma constante avaliação e interação de diversos atores com o contexto e, por consequência, com impactos na substância das normas. É o que Acharya (2004) vai chamar de localização. Normas, portanto, têm de ser adaptadas ao contexto local.

Esse pode ser um dos trunfos dos NAPs, a sua dimensão atrelada a um espaço geográfico específico, diferentemente de normas de caráter global que demandam um esforço adicional para serem traduzidas e vernacularizadas, serem “[...] adaptadas às circunstâncias locais por atores com capacidade de observar e manipular ideias do contexto normativo externo – ao fazê-lo, alteram a substância da norma internacional para construir congruência”. (Acharya, 2004, p. 251, tradução nossa).

A localização já faz parte de um processo de NAP, antes mesmo dele, da construção de uma linha de base nacional por um processo *multistakeholder*, identificando os gaps de governança existentes e propondo ações que devem ser implementadas para resolvê-los. Os NAPs já nascem contextualizados e manipulados de acordo com os interesses dos atores engajados em seu processo. Neste sentido, o interesse nacional na definição da matriz de *stakeholders* a participar de um processo de NAP é decisivo no sentido de contemplar os interesses de *stakeholders-chave* e por consequência, de legitimar o instrumento.

As escolhas pelas vias de NAPs ou por um tratado internacional não são escolhas deliberadas, ainda que seja de amplo conhecimento os prós e contras de cada instrumento. Essas escolhas refletem os interesses dos atores e a sua capacidade, enquanto empreendedores normativos, difundirem essas normas atribuídas com significados e uma linguagem mais alinhada aos seus princípios para outras comunidades.

Faz parte do processo de socialização *multistakeholder* das normas a construção de uma linguagem comum, por vezes universal, a todos os atores envolvidos no processo. Atores-chave dos setores público, privado e social precisam encontrar consenso sobre a substância da norma, mas também a forma que ela será veiculada. Assim, as diferentes comunidades normativas podem encontrar espaço para internalização da norma.

Para Sandholtz (2008) as normas nascem todos os dias a partir dos interesses e crenças dos atores – e de suas constantes mudanças. Por consequência, as normas também mudam constantemente. As mudanças de governos podem significar o fim de um processo de NAP, pois ele representa o que foi socializado com *stakeholders* em um dado momento, o que pode não refletir os interesses políticos atuais.

Qualquer mudança nos interesses e crenças dos atores pode desestabilizar uma norma, sobretudo se em fase inicial de seu ciclo de vida. Aqueles que poderiam ser empreendedores normativos, podem se comportar como *spoilers* e favorecer o esvaziamento de uma norma (Sanders, 2018). Significa dizer que as normas estão sob o constante escrutínio *multistakeholder* e podem ser a todo o momento contestadas.

Por isso que uma norma empreendida de forma unilateral pelos Estados pode perder sua legitimidade muito facilmente. A ausência de uma rede de *stakeholders* que apoie o seu cascadeamento e traduza a sua substância em políticas próprias, pode fadar o empreendimento normativo ao fracasso.

Assumindo os NAPs enquanto plataformas de diálogo e engajamento *multistakeholder* em torno da temática de empresas e direitos humanos, a mudança da crença e interesse de um ou mais atores – a depender do seu poder de influência – pode não significar o fim da legitimidade da norma, mas eventualmente o surgimento de um esforço normativo paralelo. A contestação para Sandholtz é um processo inerente às próprias normas, uma dinâmica interna que provoca mudança. A contestação de *stakeholders* internos ao processo de NAPs ou externos a ele podem, portanto, estimular uma mudança normativa profunda, o que pode significar mudanças também no padrão regulatório existente.

8. Considerações Finais

A presente dissertação apresentou a agenda de empresas e direitos humanos, de uma perspectiva menos apoiada na dimensão legalista, predominante nos estudos sobre este tema, para uma discussão mais politicamente infundada acerca da formulação de normas e políticas, em especial dos NAPs sobre empresas e direitos humanos enquanto um produto deste sub-regime, atualmente apoiado no enquadramento tripartite proposto pelos UNGPs.

Se por um lado as relações internacionais clássicas podem ser limitadas no sentido de conseguir interpretar fenômenos contemporâneos, como a emergência dos atores não estatais com capacidade de poder e influência sobre temas e agendas, por outro os estudos sobre a governança global a partir da participação desses novos atores nos fornecem a possibilidade de reinterpretar as relações internacionais.

Diferentemente de uma visão onde os Estados detêm as rédeas sobre os cursos do internacional, propusemos um estudo sobre uma governança global *multistakeholder* e, por consequência, de como as normas e políticas se conformam a partir das relações de distintos atores. Assumimos *multistakeholder* não como uma iniciativa resultado da governança, mas como uma forma em que a governança global é organizada e organiza essas relações e seus produtos normativos e políticos.

Uma nova forma de governança global, não significou o abandono de sua antiga forma de organização. O multilateral e o *multistakeholder* caminham na conformação de arranjos cada vez mais hibridizados em que Estados e atores não estatais são mutuamente dependentes.

Em uma agenda como empresas e direitos humanos, em que se discute uma responsabilidade empresarial sobre os direitos humanos, mas simultaneamente o dever estatal de proteger tais direitos; de assegurar às vítimas voz para uma reparação adequada; de legitimar as ações das empresas e Estados por meio de especialistas da sociedade civil e da academia; é senão *multistakeholder* por excelência.

Ao pensar nos produtos dessa agenda, como é o caso dos NAPs, ainda que dependa dos governos darem o ponto de partida, aqui compreendemos um processo

de NAP como uma plataforma contínua de diálogo e engajamento *multistakeholder* – o que reforça a ideia de uma governança híbrida. Significa dizer que NAPs que não sejam devidamente socializados entre as partes, tendem a fracassar ou perder seu lastro social. Isso porque, em se tratando de atores tão distintos, todos têm de estar familiarizados com como o instrumento é vernacularizado, para que se tenha incidência na formulação política dos diversos atores. O engajamento *multistakeholder* na formulação dos UNGPs foi um fator de alinhamento entre os diferentes empreendimentos normativos novos ou antigos, *hard* ou *soft law*, uni ou *multistakeholder*, que tiveram que ser construídos ou adaptados, assumindo os princípios dos UNGPs como ponto de partida ou como padrão mínimo.

A presente pesquisa pretendeu apontar para os NAPs não como um instrumento que em si mesmo resolva a questão da responsabilidade corporativa sobre os direitos humanos, mas como um instrumento valioso justamente para que esse alinhamento político-normativo seja traduzido internamente nos governos e cascadeado externamente nas políticas dos *stakeholders*. Em tese, essa convergência abriria caminho para que outros empreendimentos normativos sejam desenvolvidos pelo Estado, uma vez que os *stakeholders* façam parte do processo, com as ações e linguagem da agenda devidamente apropriadas.

Se uma governança global *multistakeholder* favorece instrumentos que sejam socializados e apropriados pelos atores e que passem a ser socialmente vinculantes, como é o caso dos UNGPs, a efetiva participação dos *stakeholders* pode ser questionada, em especial de grupos centrais na discussão de empresas e direitos humanos, como é o caso do grupo das vítimas. Assim como no regime internacional dos direitos humanos, “falsos positivos” podem aparecer no que aqui chamamos de *multistakeholderwashing*.

Também foi demonstrado com essa pesquisa a fragilidade de se adotar uma visão pautada apenas em instrumentos vinculantes, uma vez demonstrado que o regime internacional dos direitos humanos possui uma baixa capacidade de *enforcement*, o que se reflete em um baixo compromisso dos Estados, mesmo que estes ratifiquem os tratados internacionais direitos humanos. Isso, entretanto, não deslegitima o curso da agenda de empresas e direitos humanos no sentido de fortalecimento do *hard law*, via *due diligence* e tratado internacional, mas aponta para

possíveis problemas futuros que a falta de instrumentos *multistakeholder* pode apresentar.

Assim como sugere os UNGPs, concordamos que um *smart mix* de instrumentos seria a melhor alternativa para solucionar os diversos *gaps* da governança global. Isso porque, apesar de todos objetivarem uma maior promoção e proteção dos direitos humanos e, em casos de violações, que os perpetradores sejam punidos, os instrumentos têm funções distintas e complementares. Em quaisquer que seja o caso, a ideia de um sub-regime de empresas e direitos humanos pautado pela socialização *multistakeholder* de normas e políticas nos parece um caminho sem rota alternativa.

Referências Bibliográficas

ABBOTT, K.; SNIDAL, D. The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State. In: W. Mattli; N. Woods. **The Politics of Global Regulation**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? **International Organization**, v. 58, n.2, p. 239–75, 2004.

AUGENSTEIN, D. Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union. **European Commission**, 2010.

Becker-Olsen, K., Potucek, S. Greenwashing. In: Idowu, S.O., Capaldi, N., Zu, L., Gupta, A.D. (eds) **Encyclopedia of Corporate Social Responsibility**. Springer, Berlin, Heidelberg, 2013.

BLACKWELI, S.; VANDER MEULEN, N, Two Roads Converged: The Mutual Complementarity of a Binding Business and Human Rights Treaty and National Action Plans on Business and Human Rights, **Notre Dame Journal of International & Comparative Law**, v. 6, n.. 1. 2016.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política I. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998.

BUHMANN, K. **Human Rights: A Key Idea for Business and Society**. Abingdon: Routledge 2022

_____. **Power, Procedure, Participation and Legitimacy in Global Sustainability Norms: A Theory of Collaborative Regulation**. London: Routledge, 2018

BULL, H.. **Sociedade Anárquica**, São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. International relations as an academic pursuit, **Australian Outlook**, v. 26, n. 3, 251-265, 1972.

CAPORASO, J. International relations theory and multilateralism: The search for foundations. **International Organization**, v. 46, n. 3, 599-632, 1992.

CANTÚ RIVERA, H. National Action Plans on Business and Human Rights: Progress or Mirage? **Business and Human Rights Journal**, v. 4, n. 2, p.1-25. 2019

CHALABI, A. The nature and scope of states' obligation to adopt a national human rights action plan. **The International Journal of Human Rights**, p. 391-413, 2014.

_____.National Human Rights Action Planning. Oxford: Oxford University Press 2018.

CLAPHAM, A., **Human Rights Obligations of Non-State Actors**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

CUTLER C.; HAUFLER V., PORTER T; (Eds.) **Private Authority and International Affairs**. Albany: State University of New York, 1999.

DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS. **Global NAPs**. Disponível em: <<https://globalnaps.org/>> Acesso em: 18 de dezembro de 2022.

DEVA, S. UN's Human Rights Norms For Transnational Corporations And Other Business Enterprises: An Imperfect Step In The Right Direction?, **ILSA Journal of International & Comparative Law**., v. 10, n.. 2 , 2004.

DEVA, S.; BILCHITZ, D. **Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?** Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

DE FELICE, D.; GRAF, A. The Potential of National Action Plans to Implement Human Rights Norms: An Early Assessment with Respect to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights,. **Journal of Human Rights Practice**, v. 7, n. 1. 2015.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. **Academy of Management Review**, v. 20, n.1, p. 65-91, 1995.

DONNELLY, J. International human rights: A regime analysis. **International Organization**, v. 40, n.3, 599-642, 1986.

_____. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. Cornell University Press, 2013

DOYLE, M. W. Dialectics of a global constitution: The struggle over the UN Charter. **European Journal of International Relations**, v.18, n.4, 601–624, 2012.

EUROPEAN COMISSION. JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on strengthening the EU's contribution to rules based multilateralism, 2021.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n.4, p. 887-917, 1998.

FREEMAN, Robert. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman. 1984

GLECKMAN, H. **Multistakeholder Governance and Democracy: A Global Challenge**. London: Routledge, 2018.

HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n.1, p.1–35, 1992.

HAFFNER-BURTON, E. M., Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. **International Organization**, v. 59, n. 3, p. 593-595, 2005

HAFNER-BURTON, E. M.; TSUTSUI, K. Human rights in a globalizing world: The paradox of empty promises. **American Journal of Sociology**, v. 110 n.5, p. 1373-1411, 2005.

HALE, T.; HELD, D. **The Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations**. Cambridge: Polity Press.2011

HAMPTON, D. B. Modern Slavery in Global Supply Chains: Can National Action Plans on Business and Human Rights Close the Governance Gap?. **Business and Human Rights Journal**, v.4, n. 2, p. 239-263. 2019

HATHAWAY, A.O. Do Human Rights Treaties Make a Difference? **Yale Law Journal**, v. 111, 2002

HELD, D. Cosmopolitan Democracy and the Global Order: Reflections on the 200th Anniversary of Kant's "Perpetual Peace." **Alternatives: Global, Local, Political**, v.20, n.4, p. 415–429, 1995.

HOFFMANN, M. Norms and Social Constructivism in International Relations. **International Studies**, 2010.

HOSSEINI, J.; BRENNER, S. The Stakeholder Theory of the Firm. **Business Ethics Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 99-119, 1992.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: **implementing the UN "Protect, Respect and Remedy Framework**. 2011.

<https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf>. Acesso em: 08 de janeiro de 2022.

_____. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. 2005. Disponível em:

<https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11160>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022.

_____. **An introduction to the Guiding Principles on Business and Human Rights by the UN Working Group on Business and Human Rights**. 2013.

Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Intro_Guiding_PrinciplesBusinessPr.pdf>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2022.

HURRELL, A. Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world. In: Tim Dunne e Nicholas J. Wheeler, **Human Rights in Global Politics**, Cambridge, Cambridge University Press, p. 277-302. 1999.

ICAR; DIHR. **National Action Plan on Business and Human Rights: A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks**, 2014

Disponível em: <://efaidnbmnnnibpccajpcglclefindmkaj/https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/DIHR_-_ICAR_National_Action_Plans_NAPs_Report.pdf> Acesso em: 20 dezembro de 2022.

_____. **National Action Plan on business and human rights Toolkit**, 2017. Disponível em: <https://www.humanrights.dk/publications/national-action-plans-business-human-rights-toolkit-2017-edition> Acesso em: 20 dezembro de 2022.

JAYASURIYA, K. **Breaking the 'Westphalian' frame**: Regulatory state, fragmentation, and diplomacy. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', The Hague, Netherlands. 2004.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, v. 51, n.159, p. 89-101, 1999.

KEOHANE, R. O. The Demand for International Regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982, p. 325–55.

KRASNER, S. D. **Sovereignty, regimes, and human rights**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

LAFONT, C. Accountability and global governance: Challenging the state-centric conception of human rights. **Ethics & Global Politics**, v. 3, p. 193 – 215, 2010.

LORION, S. National Human Rights Action Plans: An Inventory. Danish Institute for Human Rights, 2022.

MAIGNAN, I.; FERRELL, O. Corporate social responsibility and marketing: an integrative framework. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 32, n.1, p. 3-19, 2004.

MARCONI, C.; MIRANDA, R. Direitos Humanos, empresas e a Agenda 2030: Considerações tempo-espaciais do norm-making internacional à luz do caso Shell na Nigéria. **Meridiano 47 – Journal of Global Studies**: v. 21, 2020.

MILLER, D. The responsibility to protect human rights. In: L. Meyer (Ed.), **Legitimacy, Justice and Public International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 232-251.

MORAVCSIK, A. **Explaining the Emergence of Human Rights Regimes**: Liberal Democracy and Political Uncertainty in Postwar Europe, 1998.

NAÇÕES UNIDAS. UN Working Group on Business and Human Rights. **Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights**, 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf> Acesso em: 15 de novembro de 2022

_____. UN Working Group on Business and Human Rights. **Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights**, 2016. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>>. Acesso em: 15 de novembro de 2022

_____. **Handbook on national human rights plans of action**. Office of the High Commissioner for Human Rights, 29 de agosto de 2002.

_____. **Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights**. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Sub- Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Economic, Social and Cultural Rights, 26 agosto de 2003. Disponível em: <<http://hrlibrary.umn.edu/links/res2003-16.html>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2022.

_____. **Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the Responsibilities of Transnational Corporations and Related Business Enterprises with regard to Human Rights**, Report of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 2005. Disponível em: <<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/110/27/PDF/G0511027.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2022.

_____. **Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises**, General Assembly. Human Rights Council, 19 de fevereiro 2007. Disponível em: <<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/108/85/PDF/G0710885.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2022

_____. Human Rights Council. Protect, Respect and Remedy; **Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises. 2008**. Disponível em: <<http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2022.

_____. **Vienna Declaration and Programme of Action: 20 Years Working for Your Rights**. Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993. 1993. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the United Nations Department of Public Information, 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_English.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2022.

NOLAN, J. The corporate responsibility to respect human rights: Soft law or not law? In: DEVA, S.; BILCHITZ, D. **Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?** Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Nye, J. S.; Donahue, J. D. (Eds.) **Governance in a globalizing world**. Washington DC: Brookings, 2000.

O'BRIEN, C.M., In Depth: National Action Plans. **Peace in Progress: Business and Human Rights**, nr. 30. 2017.

O'BRIEN, C.M.; FERGUSON, J.; MCVEY, M. National Action Plans on Business and Human Rights: an Experimentalist Governance Analysis. **Human Rights Review**, p. 71–99. 2022.

O'BRIEN, C.M., et al. National Action Plans: Current Status and Future Prospects for a New Business and Human Rights Governance Tool. **Business and Human Rights Journal**, v. 1, n.1, 117-126. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Diretrizes de Due Diligence da OCDE para Conduta Empresarial Responsável**. 2019. Disponível em: <<https://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/>> Acesso em 12 de agosto de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social**. Genebra, 2012. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_211136.pdf> Acesso em 12 de agosto de 2022.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-72, 2010.

PENTTILÄ, R. **Multilateralism light**: The Rise of informal international governance. Centre for European Reform EU2020 Essay. 2009.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

RAMOS, A. C. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROLAND, M. Desafios e perspectivas para a construção de um instrumento jurídico vinculante em direitos humanos e empresas. **Revista Direito GV**, v. 14 n. 2, p. 393-417, 2018.

ROSENAU, J. **Governança, ordem e mudança na política mundial**. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília, DF: Unb, 2000.

RISSE, T. (Ed.). **Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RUGGIE, J. Multilateralism: The anatomy of an institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, 561-598, 1992.

SANDERS, R. Norm spoiling: Undermining the international women's rights agenda. **International Affairs**, v. 94, n. 2, p. 271-291, 2018.

SANDHOLTZ, W. **International Norms and Cycles of Change**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SCHOLTE, J. **Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. Government and Opposition**, v. 39, n.2, p. 211-233, 2004.

SHAW, M. Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach. **Millennium**, v. 23, n.3, p. 647-667, 1994.

SIMMONS, B. A. **Why Commit? Explaining State Acceptance of International Human Rights Obligations**, 2002. Disponível em: <<http://www.tinyurl.com/yxb4cte3>> Acesso em: 15 de julho de 2022.

_____. **Mobilizing Human Rights: International Law in Domestic Politics**. Cambridge University Press; 2009.

TRINDADE, A. A. C.. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

WATSON, A. **A evolução da sociedade internacional: Uma análise histórica comparativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WIGHT, M. **A Política do Poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

WOTIPKA, C. M.; TSUTSUI, K. Global Human Rights and State Sovereignty: State Ratification of International Human Rights Treaties, 1965-2001. **Sociological Forum**, v. 23, n.4, p. 724-754, 2008.

ZWINGEL, S. How do norms travel? Theorizing international women's rights in transnational perspective. **International Studies Quarterly**, v. 56, n.1, 115-129, 2012.

ANEXO - Planos de Ação Nacional em Direitos Humanos (1993-2021)

Tabela 2: Planos de Ação Nacional em Direitos Humanos (1993-2021)³³

País	Título do(s) documento(s)
Alemanha	Plano de Ação de Direitos Humanos do Governo Federal 2005-2006 Plano de Ação de Direitos Humanos do Governo Federal 2008-2010 Plano de Ação de Direitos Humanos do Governo Federal 2010-2012 Plano de Ação de Direitos Humanos do Governo Federal 2012-2014 Plano de Ação de Direitos Humanos do Governo Federal 2014-2016 Plano de Ação de Direitos Humanos do Governo Federal 2017-2018 Plano de Ação de Direitos Humanos do Governo Federal 2019-2020 Plano de Ação de Direitos Humanos do Governo Federal 2021-2022
África do Sul	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, 1998
Angola	Estratégia Nacional de Direitos Humanos e seu Plano de Implementação 2020-2025
Argentina	Primeiro Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos 2017-2020
Armênia	Plano de Ação para a Estratégia Nacional de Proteção dos Direitos Humanos 2014-2016 Plano de Ação Baseado na Estratégia Nacional de Proteção dos Direitos Humanos 2017-2019 Plano de Ação para 2020-2022 derivado da Estratégia Nacional para a Proteção dos Direitos Humanos da República da Armênia
Austrália	Plano de Ação Nacional, 1994 A Estrutura Nacional de Direitos Humanos da Austrália: Plano de Ação Nacional, 2004 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos da Austrália, 2012
Azerbaijão	Plano de Ação Nacional de Proteção dos Direitos Humanos 2006-2011 Programa Nacional de Ação para Aumentar a Eficácia da Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades 2012-2015
Belarus	Plano de Ação Interagências para 2016-2019
Bolívia	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, 1999 Plano de Ação dos Direitos Humanos 2006-2010 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2009-2013

³³ Fonte: Danish Institute for Human Rights (Tradução nossa)

	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2014-2018
Brasil	Plano Nacional de Ação para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, 1996 Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II) Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III)
Burundi	Plano de ação para a implementação da Política Nacional de Direitos Humanos 2012-2017
Cabo Verde	Plano Nacional de Ação para os Direitos Humanos e a Cidadania, 2003 Plano Nacional de Ação para os Direitos Humanos e a Cidadania 2017-2022
Camarões	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2015-2019
Cazaquistão	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2009-2012 Plano de Medidas Prioritárias sobre Direitos Humanos (2021)
Chade	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2012-2015
Chile	Primeiro Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2018-2021
China	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2009-2010 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2012-2015 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2016-2020 Plano de Ação de Direitos Humanos 2021-2025
Colômbia	Plano de Ação Nacional em Direitos Humanos 2018-2022
Croácia	Programa Nacional para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos 2008-2011 Programa Nacional para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos 2013-2016
Equador	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, 1998
Espanha	Plano de Direitos Humanos 2009-2012
Etiópia	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2013-2015 O Plano de Ação Nacional Etíope para os Direitos Humanos 2016-2020
Finlândia	Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos e Fundamentais 2012-2013 Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos e Fundamentais 2017-2019 Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos e Fundamentais 2020-2023
Gâmbia	Política Nacional de Direitos Humanos e Plano de Ação 2021-2025

Georgia	Plano de Ação do Governo da Geórgia sobre a Proteção dos Direitos Humanos 2014-2016 Plano de Ação do Governo da Geórgia sobre a Proteção dos Direitos Humanos para 2016-2017 Plano de Ação Governamental para os Direitos Humanos 2018-2020
Grécia	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2014-2016
Guatemala	Plano Nacional de Ação para os Direitos Humanos 2007-2017
Holanda	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos: A Proteção e Promoção dos direitos humanos na Holanda, 2014 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos: Acesso aos serviços, 2020
Honduras	Primeira Política Pública de Direitos Humanos e Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2013-2022
Ilhas Maurício	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2012-2020
Ilhas Seychelles	Plano de Ação Nacional para os Direitos Humanos 2015-2020
Indonésia	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 1998-2003 Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos 2004-2009 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2011-2014 Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos 2015-2019 Plano de Ação Nacional em Direitos Humanos 2021-2025
Iraque	Plano Nacional de Direitos Humanos 2012-2014 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos (2021-2025)
Jordânia	Plano Nacional de Direitos Humanos 2016-2025
Kosovo	Estratégia e Plano de Ação sobre Direitos Humanos 2009-2011 Plano de Ação (2021-2023) para a implementação do Programa de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (2021-2025)
Letônia	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, 1995
Líbano	O Plano de Ação Nacional para os Direitos Humanos 2014-2019
Libéria	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2013-2018 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2019-2024

Lituânia	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2002-2004
Malauí	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 1995-1996 Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2004-2011
Malásia	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos, 2018
Mali	Plano de Ação da Política Nacional de Direitos Humanos 2017-2021
Marrocos	Plano de Ação Nacional para a Democracia e os Direitos Humanos 2018-2021
Mauritânia	Plano Nacional de Ação para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, 2003
México	Programa Nacional de Direitos Humanos, 1998 Programa Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2004-2006 Programa Nacional de Direitos Humanos 2008-2012 Programa Nacional de Direitos Humanos 2014-2018 Programa Nacional de Direitos Humanos 2020-2024
Moldávia	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2004-2008 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2011-2014 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2018-2022
Mongólia	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2003-2006
Namíbia	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2015-2019
Nepal	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2004-2008 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2007-2010 Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2010-2013 Quarto Plano de Ação Nacional em Direitos Humanos 2014-2018 Quinto Plano de Ação Nacional em Direitos Humanos 2020-2025
Nova Zelândia	O Plano de Ação para os Direitos Humanos da Nova Zelândia, 2005-2010 Plano de Ação Nacional, 2015-2019
Nigéria	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, 2006 Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2009-2013
Noruega	Plano Nacional de Ação para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2000-2005

Paquistão	Plano de Ação para os Direitos Humanos, 2016
Palestina	Plano de Ação Nacional para os Direitos Humanos 1999-2003
Peru	Plano Nacional de Direitos Humanos 2006-2010 Plano Nacional de Direitos Humanos 2014-2016 Plano Nacional de Direitos Humanos 2018-2021
Filipinas	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 1996-2000 Segundo Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2010-2014 O Plano Filipino de Direitos Humanos, 2018-2022: Uma agenda para proteger vidas humanas, elevar a dignidade humana e fazer avançar o progresso das pessoas
Quênia	Política Nacional e Plano de Ação sobre Direitos Humanos
Quirguizistão	Plano de Ação de Direitos Humanos para 2019-2021
Reino Unido	Escócia: Plano de Ação Nacional para os Direitos Humanos 2013-2017 Santa Helena: Plano de Ação de Direitos Humanos; Prioridades de Ação 2012-2015
República Democrática do Congo	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2000-2002
República Dominicana	Plano Nacional de Direitos Humanos 2018-2022
República da Coreia	Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2007-2011 Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2012-2016 Plano de Ação Nacional para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos 2018-2022
Ruanda	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2017-2020
Somália	Plano de Ação para a Implementação do Roteiro dos Direitos Humanos 2015-2016
Sri Lanka	Plano de Ação Nacional para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos 2011-2016 Plano de Ação Nacional para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos 2017-2021
Sudão	Plano de Ação Nacional para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos 2013-2023
Suécia	Um Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2002-2004 Plano de Ação Nacional para os Direitos Humanos 2006-2009
Tanzânia	Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2013-2017
Tailândia	Primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos 2001-2005

	<p>Segundo Plano Nacional de Direitos Humanos 2009-2013</p> <p>Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos 2014-2018</p> <p>Quarto Plano Nacional de Direitos Humanos 2019-2022</p>
Turquia	<p>Plano de Ação sobre Prevenção de Violações da Convenção Europeia dos Direitos Humanos 2014-2019</p> <p>Plano de Ação sobre Direitos Humanos: Indivíduo livre, sociedade forte; Turquia mais democrática, 2021</p>
Turcomenistão	<p>Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos para 2016-2020</p> <p>Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos para 2021-2025</p>
Tuvalu	<p>Plano de Ação Nacional de Direitos Humanos 2016-2020</p>
Ucrânia	<p>Plano de Ação para Implementação da Estratégia Nacional na Área de Direitos Humanos para o Período até 2020, 2015</p> <p>Plano de Ação para a Implementação da Estratégia Nacional para os Direitos Humanos 2021-2023</p>
Uzbequistão	<p>Roteiro para a implementação da Estratégia Nacional de Direitos Humanos (2020)</p>
Venezuela	<p>Plano Nacional de Direitos Humanos 1999-2004</p> <p>Plano Nacional de Direitos Humanos 2016-2019</p>