

# **O direito à proteção integral das crianças e dos adolescentes no contexto de grandes empreendimentos: papéis e responsabilidades das empresas**

*pelo Grupo de Direitos Humanos e Empresas da Direito GV – GDHeE  
em 04 de Dezembro de 2013*

*O GDHeE foi criado para fomentar e qualificar o debate sobre as responsabilidades das empresas em zelar para o respeito aos direitos humanos em suas atividades e relações empresariais.*

*O Grupo, que conta com a participação de docentes, pesquisadores e alunos da Direito GV, bem como de representantes de empresas e da sociedade civil, desenvolve pesquisas acadêmicas aplicadas.*

*Participaram desse trabalho: Daniela Malheiros Jerez, Eloísa Machado de Almeida, Flávia Scabin, Júlia Mello Neiva, Malak Poppovic, Oscar Vilhena Vieira, Tamara Breziqhello Hojaij.*

Este documento foi produzido no âmbito do projeto “ID Local 2013 – Diretrizes Empresariais para Proteção Integral a Crianças e Adolescente no Contexto de Grandes Empreendimentos”, uma iniciativa do GVces (Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas), em parceria com a Childhood Brasil e o GDHeE.

Recomenda-se sua leitura em conjunto com a outra publicação produzida no âmbito do mesmo projeto: “**Geração de Valor Compartilhado a Partir da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes: uma proposta de diretrizes empresariais no contexto de grandes empreendimentos**” disponível em <http://idlocal.com.br/>

# O direito à proteção integral das crianças e dos adolescentes no contexto de grandes empreendimentos: papeis e responsabilidades das empresas

*Grupo de Direitos Humanos e Empresas da Direito GV – GDHeE – Dezembro/2013*

## Introdução<sup>1</sup>

Dentre as razões pelas quais as empresas devem se preocupar em proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, as razões jurídicas se singularizam porque decorrem do conteúdo de normas nacionais e internacionais que foram adotadas e reconhecidas no âmbito dos Estados, o que faz com que sua observância seja mandatória. Além disso, a garantia dessa obrigação respalda-se no estabelecimento de uma Rede de Proteção, composta por um conjunto de atores e instituições cujo objetivo é zelar pela proteção das crianças e dos adolescentes, e em um esquema de responsabilidades civis, penais e administrativas que podem ser acionadas em vista da garantia do cumprimento dessas normas.

Ao estabelecer que *é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária*, a Constituição Federal de 1988 criou, em relação à família, ao Estado e à sociedade, o que inclui a empresa, a obrigação de *colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão* (CF 1988, art. 227). A razão para a garantia desses direitos e para o estabelecimento das obrigações necessárias para lhes dar concretude está no conceito de proteção integral da criança e do adolescente enquanto um valor assumido coletivamente a partir de 1988. Historicamente, a adoção desse conceito significou a percepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e toda a sociedade como corresponsável pela garantia de que esses direitos sejam efetivos.

Por si só, o conceito de proteção, da forma como foi regulado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, estabeleceu um conjunto de regras a ser observado pelo Estado, que deverá garantir prioridade às crianças e aos adolescentes na formulação e na execução das políticas públicas; e por toda a sociedade, a quem cabe não violar os direitos das crianças e dos adolescentes além de não se omitir ante o conhecimento de qualquer violação. Estes últimos são, portanto, os comportamentos que se espera em relação às empresas.

---

<sup>1</sup> Agradecemos especialmente à revisão atenta de Pedro Paulo Poppovic.

Por outro lado, é preciso que se reconheça que a relação entre as empresas e as crianças e os adolescentes se insere em um contexto mais abrangente e envolve a relação entre as empresas e os Direitos Humanos. Explorar esta segunda relação tem no presente trabalho o objetivo de estabelecer conexão com instrumentos que já foram referenciados por normas e *standards* voltados à proteção de Direitos Humanos no contexto da atuação empresarial e que poderão servir enquanto instrumentos a serem aplicados pelas empresas em vista das obrigações e responsabilidades que lhe são aplicáveis em relação às crianças e aos adolescentes.

A partir disso e considerando o escopo do projeto “Geração de valor compartilhado a partir da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes”, são dois os objetivos principais do presente documento:

- a. Apresentar o conceito de proteção integral de crianças e adolescentes estabelecido pela legislação brasileira e pelos tratados internacionais, visando identificar as obrigações dele advindas para o poder público, as empresas e a comunidade;
- b. Mapear os *standards* de respeito e proteção de direitos humanos no contexto da atuação empresarial para identificar instrumentos de proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Em relação ao primeiro objetivo (a), a análise histórica da relação entre o ordenamento jurídico e as crianças e os adolescentes nos permitirá compreender o que a adoção do conceito de proteção integral nos faz esperar em relação a cada um dos atores da sociedade. A partir disso, em um segundo momento e em consideração aos impactos que se podem fazer sentir aos direitos das crianças e dos adolescentes com a implantação de grandes obras, pretende-se apresentar os obstáculos e desafios para garantia da eficácia de direitos das crianças e dos adolescentes. Essa análise será feita em relação a instituições e atores da rede de proteção da criança e do adolescente em Altamira, no Pará, cidade que recebeu o projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Por essa razão, apresentaremos tipologia de análise capaz de diferenciar entre obstáculos e desafios históricos daqueles que se fazem sentir ou agravar em vista dos impactos de uma grande obra. Nesse e noutros âmbitos de atuação empresarial, reconhece-se o potencial de a empresa funcionar como indutora da mudança e, especialmente no âmbito do licenciamento ambiental, de promover o desenvolvimento local: essa é a razão para se oferecer, neste projeto, oportunidades de melhoria. Com isso, tem-se um terceiro objetivo:

- c. Descrever as instituições e atores que fazem parte da rede de proteção das crianças e dos adolescentes, e, a partir de estudo de caso, identificar o desempenho e funcionamento da rede assim como suas principais fragilidades e oportunidades de melhoria em consideração aos impactos trazidos por grandes empreendimentos.

# 1. O conceito de proteção integral da criança e do adolescente

## 1.1 O tratamento legal dado antes de 1988

O tratamento legal dado a crianças e adolescentes na América Latina pode ser considerado em duas grandes etapas: uma primeira, entre as décadas de 20 e 30 do século XX, que introduz a lógica da justiça de menores e outra, a partir da década de 90 do mesmo século, que traz uma abordagem garantista dos direitos da criança<sup>2</sup>.

A primeira etapa baseou-se na Doutrina da Situação Irregular, segundo a qual os menores de idade em situação de risco, abandono, alienação ou delinquência estariam em situação irregular apta a permitir a intervenção estatal. O direito tutelar, nesse sentido, diferenciava as crianças e adolescentes de famílias ricas de outra categoria: os menores.

Essa especialização no tratamento criou as figuras dos Tribunais de Menores e do juiz de menores, que atuavam ambos de ofício, ou seja, sem necessidade de provocação externa, sob o argumento falacioso de agir em prol dos próprios menores. Dessa forma, crianças e adolescentes pobres e abandonados poderiam ser institucionalizados sem que praticassem qualquer conduta identificada como criminosa e aqueles que, por sua vez, estivessem efetivamente envolvidos em práticas criminosas não tinham que passar por um procedimento acusatório e um julgamento.

No Brasil, essa primeira etapa foi instaurada por meio do Código Mello Matos (Decreto 17.943-A), em 1927, que previa, por exemplo, a internação em estabelecimentos oficiais dos “menores entre 14 e 18 anos” em situações de abandono e delinquência.

Em 1964, a Lei 4.513 instituiu a Política Nacional do Bem Estar do Menor, prevendo a criação das Funabem (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor) e da Febem (Fundação Estadual do Bem Estar do Menor), instituições responsáveis pela internação dos “menores em situação irregular”.

Este tratamento baseado na Doutrina da Situação Irregular só se extinguiu com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (“ECA”) – Lei 8.069/1990 que instituíram tanto a Doutrina da Proteção Integral quanto a responsabilidade penal dos adolescentes, dando início à segunda fase do tratamento destinado a crianças e adolescentes no Brasil.

Diferentemente da Doutrina da Situação Irregular, a Doutrina da Proteção Integral estabelece que crianças e adolescentes são sujeitos plenos de direitos, e não mais objeto de intervenção por parte do Estado. São considerados sujeitos de direitos em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, demandando, portanto, proteção especial. À

---

<sup>2</sup>MENDEZ, Emilio Garcia. *Infância: dos Direitos e da Justiça*. Buenos Aires: Del Puerto, 1998.

família, ao Estado e à toda sociedade cabe a corresponsabilidade pela proteção e respeito aos direitos das crianças e adolescentes.

Nota-se, então, que houve não somente uma mudança de paradigma como também uma mudança no foco da “irregularidade”, que passou a recair não mais sobre a criança e o adolescente, mas sim sobre aqueles que devem resguardar os seus direitos.

## **1.2 Os tratados internacionais de proteção de direitos humanos na área de crianças e adolescentes**

Os tratados internacionais de proteção de direitos humanos exercem influência por diversos meios em nosso ordenamento jurídico nacional. Uma primeira forma de influência destes tratados internacionais se dá através da inspiração dos legisladores nacionais. Neste caso, não é necessário nenhum ato ou formalização da incorporação dos tratados internacionais no país, pois seus direitos e paradigmas são reproduzidos na legislação nacional.

Isto ocorreu de forma muito clara com a Convenção dos Direitos da Criança, das Nações Unidas que, embora ratificada pelo Brasil em setembro de 1990, inspirou claramente a Constituição Federal de 1988 e a Lei 8.069, de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outra forma de influência dos tratados internacionais de proteção de direitos humanos se dá pela efetiva ratificação dos tratados e posterior incorporação formal no ordenamento jurídico brasileiro. Por este meio, os tratados se tornam lei no país<sup>3</sup>, caso aprovados pelo procedimento de aprovação descrito no §3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup>.

Por fim, alguns dos tratados internacionais de proteção de direitos humanos, mesmo aqueles não ratificados pelos países, podem ser considerados obrigatórios para eles, em razão de formarem o que se chama de *jus cogens* internacional, ou seja, normas que são aceitas pela comunidade internacional como obrigatórias, mesmo que o país não se submeta a nenhum tratado internacional específico. É o caso da vedação da prática de tortura, dos desaparecimentos forçados, da escravidão e do genocídio<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup>Art. 5º, § 2º, CF: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” Para o Supremo Tribunal Federal, os tratados de direitos humanos aprovados no Brasil têm status de legislação superior às leis ordinárias, porém inferiores à Constituição Federal de 1988. Ver RE 466.343-STF, rel. Min. CEZAR PELUSO, tribunal pleno, julgado em 03/12/2008.

<sup>4</sup>Art. 5º, § 3º, CF: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

<sup>5</sup>A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) estabelece estas obrigações em seu art. 53, que diz que a norma do *jus cogens* é aquela “norma imperativa de Direito Internacional geral, aceita e

Na área dos direitos de crianças e adolescentes, há diversos tratados internacionais elaborados e ratificados pelo Brasil, que impõem obrigações e preveem direitos, quer no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), chamado de sistema global, quer no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), chamado de sistema interamericano.

O mais importante deles é sem dúvida a Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança, de 1989. Ratificada por quase todos os Estados-membros das Nações Unidas, com exceção dos EUA e Somália, traz relevantes obrigações aos Estados, especialmente no que se refere à adequação da legislação interna, criação de políticas públicas e de instituições capazes de garantir os direitos da criança e dos adolescentes na prática.

Além da Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança, compõem os tratados internacionais de proteção à criança no âmbito da ONU a Convenção 182 relativa às Piores Formas de Trabalho Infantil (1999); a Convenção Relativa à Adoção Internacional (1995) e dois Protocolos Facultativos à Convenção dos Direitos da Criança, um relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados (2000) e outro sobre Tráfico de Crianças e Prostituição Infantil (2004).

No âmbito do sistema interamericano de proteção de direitos humanos, além da proteção geral prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), há também as Convenções específicas relativas à Obrigação Alimentar (1997), à Restituição Internacional de Menores (1989) e Tráfico Internacional de Menores (1994).

Fazem parte, com os demais tratados internacionais de proteção de direitos humanos, de um ordenamento jurídico internacional extremamente protetivo e garantista dos direitos da criança e do adolescente, que impõe aos Estados parte o dever de proteger e de criar as condições para que os direitos da criança sejam respeitados.

### **1.3 A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90)**

A alteração do tratamento legal atribuído a crianças e adolescentes se verifica nos artigos 227<sup>6</sup> e 228<sup>7</sup> da Constituição Federal, que estabelecem os direitos que regem a

---

reconhecida pela sociedade internacional em sua totalidade, como uma norma cuja derrogação é proibida e só pode sofrer modificação por meio de outra norma da mesma natureza.”

<sup>6</sup> Art. 227, *caput*, CF: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

matéria da infância e juventude: o direito à prioridade absoluta (art. 227, *caput*); o direito à proteção especial, (art. 227, §3º, IV) e o direito de ter respeitada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art. 227, § 3º, V). Tais direitos são concretizados por meio do ECA, que também substituiu a antiga legislação – o Código de Menores.

Assim sendo, explica-se que o direito à prioridade absoluta significa a primazia no que tange ao recebimento de proteção; à precedência no atendimento de serviços públicos; à preferência da formulação de políticas sociais; e à destinação privilegiada de recursos para as áreas de proteção de crianças e adolescentes (art. 4º, parágrafo único, ECA).

Por sua vez, o direito à proteção especial determina que às crianças e aos adolescentes deve ser reconhecida sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, ou seja, medidas de proteção devem ser dirigidas e desenhadas especialmente para este público. Além disso, determina que crianças e adolescentes gozam de todos os direitos humanos (art. 3º, ECA) e que caberá à sociedade, à família e ao Estado o respeito, a garantia e a proteção desses direitos (art. 4º, ECA).

### **1.3.1 O sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente**

Todos esses direitos não poderiam vir dissociados de uma sofisticada estrutura institucional para sua preservação e de uma clara identificação dos responsáveis pelo seu cumprimento. Neste sentido, a Constituição Federal e o ECA instituem um sistema de garantias de direitos que é baseado em três eixos: a promoção dos direitos da criança e do adolescente; a proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; e a participação e o controle social.

Estes três eixos devem nortear a atuação dos atores deste sistema de garantias: quais sejam, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Conselhos Tutelares e de Direitos, os Juízes da Infância, as Polícias, que compõe a Rede de Proteção, além da família, das ONGs e da sociedade como um todo.

É através da atuação integrada e articulada entre estas instituições incumbidas de proteger os direitos das crianças e adolescentes, a qual chamamos Rede de Proteção, que são adotadas as primeiras medidas para a prevenir violações de direitos de crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade, como exploração sexual infantil, trabalho infantil, violência física e/ou psicológica.

---

<sup>7</sup> Art. 228, CF: “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.”

Nesta Rede de Proteção, cada instituição desempenha um papel específico na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes e acessa, sempre que necessário, as demais instituições e serviços oferecidos pela Rede.

No caso de uma ameaça ou violação a direito da criança e do adolescente, qualquer pessoa, nas escolas, na família ou em qualquer organização pode acionar os Conselhos Tutelares, incumbidos, entre outras medidas<sup>8</sup>, de providenciar medidas protetivas<sup>9</sup>, obter informações e representar as instituições do sistema de justiça quando necessário. As delegacias, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Judiciário também promovem medidas de proteção e responsabilização daqueles que violaram direitos.

Além disso, esses três eixos devem inspirar as políticas de atendimento à infância e à juventude, cujas diretrizes são previstas no artigo 88 do ECA. Segundo este, tais políticas devem ser consideradas prioritárias, ter facilidade na destinação de recursos, ser combinada entre ações governamentais e não governamentais e articulada nas três esferas: municipal, estadual e federal. Deve contar, ainda, com a participação dos Conselhos de Direitos na sua elaboração.

João Baptista da Costa Saraiva sustenta que essas diretrizes organizam um sistema de garantias a ser instituído por políticas e ações que se desdobram em três níveis: políticas básicas, políticas de proteção e políticas socioeducativas.

- As políticas básicas, consideradas um “sistema primário”, referem-se às políticas sociais básicas, como moradia, alimentação, educação, saúde, cultura, dentre outras relacionadas no artigo 4º do ECA.
- As políticas de proteção, tidas como um “sistema secundário”, são aquelas destinadas exclusivamente a crianças e adolescentes, com o objetivo de prevenir ou reparar danos e situações de risco ou vulnerabilidade, descritas no artigo 98 e 101 do ECA.
- Já as políticas socioeducativas, consideradas um “sistema terciário”, são aquelas voltadas a adolescentes autores de ato infracional, previstas nos artigos 103 e 112 do ECA.

*“Este tríplice sistema, de prevenção primária (políticas públicas), prevenção secundária (medidas de proteção) e prevenção terciária (medidas socioeducativas), opera de forma harmônica,*

---

Os artigos 131 a 140 do ECA estabelecem as competências dos Conselhos Tutelares.

O artigo 101 do ECA estabelece as medidas protetivas que podem ser adotadas para a proteção de crianças e adolescentes. São elas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta.



*com acionamento gradual de cada um deles. Quando a criança e o adolescente escapar ao sistema primário de prevenção, aciona-se o sistema secundário, cujo grande agente operador deve ser o Conselho Tutelar. Estando o adolescente em conflito com a lei, atribuindo-se a ele a prática de algum ato infracional, o terceiro sistema de prevenção, operador das medidas socioeducativas, será acionado, intervindo aqui o que pode ser chamado genericamente de sistema de Justiça (Polícia/Ministério Público/Defensoria/Judiciário/Órgãos Executores das Medidas Socioeducativas)”<sup>10</sup>.*

Esse sistema de garantias em três níveis possui especificidades quanto ao seu financiamento. As políticas básicas são financiadas por meio de vinculação constitucional de investimento obrigatório, como ocorre, por exemplo, no Sistema Único de Saúde.

Já aquelas de proteção e socioeducativas são financiadas por meio de dotação orçamentária dos órgãos públicos encarregados das áreas de educação, saúde e assistência social (art. 90, ECA). Há, por suposto, o financiamento privado e o público indireto de ações e programas executados por organizações não governamentais, em parceria (convênios) com o Poder Público. Por fim, há os fundos dos direitos da criança, geridos pelos Conselhos de direitos e voltados a fomentar ações e programas de proteção e promoção dos direitos da criança.

Vale ressaltar, no entanto, que, independentemente da forma de financiamento, apenas programas e ações devidamente inscritos e aprovados pelos Conselhos Municipal e Estadual de Direitos da Criança poderão promover atendimento a crianças e adolescente (art. 90, ECA).

### **1.3.2 Obrigação de proteção dos direitos da criança e do adolescente**

O direito à prioridade absoluta, o direito à proteção especial e o direito de ter respeitada a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento das crianças e adolescentes são resguardados não somente por meio da estrutura institucional aqui exposta, como também pela identificação clara dos responsáveis pelo seu cumprimento.

É o artigo 227 da Constituição Federal que cumpre esta tarefa, sintetizando os direitos da criança e do adolescente e elencando os atores sobre os quais recaem as responsabilidades por assegurar esses direitos:

---

<sup>10</sup>SARAIVA, João Baptista Costa. *O Adolescente em Conflito com a Lei e sua Responsabilidade: Nem abolicionismo penal, nem direito penal máximo* [mimeo].

*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

Assim, de forma explícita, o artigo identifica a responsabilidade dos atores quanto ao respeito, à proteção e à garantia dos direitos em questão. Neste trinômio *respeito, proteção e garantia*, respeito significa a não-violação direta, proteção significa impedir a violação por terceiros e garantia as ações concretas para realizar direitos.

Esse tríplice dever é incumbido aos atores de diferentes maneiras. A família o assume originariamente com, por exemplo, a tutela, a alimentação, a escolarização e a vedação do abandono. A sociedade o faz através da noção de solidariedade: “*Como crianças e adolescentes são mais dependentes e mais vulneráveis a todas as formas de violência, é justo que toda a sociedade seja legalmente responsável por eles*”<sup>11</sup>. O Estado, por sua vez, assume o tríplice dever por meio da criação, da consecução de políticas públicas e a da estruturação de órgãos e instituições capazes de fazer funcionar o sistema de garantias previsto na lei.

Respeito, proteção e garantia, além do mais, são deveres complementados por aqueles de antecipação e planejamento, cujo objetivo é evitar que potenciais violações aos direitos das crianças ocorram. Nesse sentido, estabelece o artigo 70 do ECA que a família, a sociedade e o Estado têm o **dever de prevenir** a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Importa ressaltar que, valendo-se de uma interpretação ampla deste dispositivo, família, sociedade e Estado serão responsáveis por todas as violações que recaírem sobre crianças e adolescentes, excluindo-se apenas aquelas amparadas legalmente pelo viés da inevitabilidade quais sejam, a força maior e o caso fortuito.

Como se observa, são deveres que se complementam e que pressupõem uma sobreposição de ações para colocar crianças e adolescentes *a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*<sup>12</sup>. Essa, inclusive, é obrigação que vem claramente estabelecida no art. 227 da CF.

---

<sup>11</sup>DALLARI, Dalmo. *Art. 4º ECA*. IN: *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*, Munir Cury (coord.). São Paulo : Malheiros, 2010, p. 43-44.

<sup>12</sup>Se considerarmos o texto do artigo da Constituição Federal que estabelece o conceito de proteção integral, esse dever recai sobre a família, o Estado e a sociedade, incluindo as empresas. Esse artigo é claro ao estabelecer que o dever de proteção integral por esses atores devidos às crianças e aos adolescentes também os obriga a colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 227, CF).

Além do mais, eles compõem ações de natureza negativa, ou seja, a não-ação, como o dever de respeitar, de abster-se frente a condutas lesivas aos direitos da criança; e também ações de natureza positiva, ou seja, o dever de agir para proteger e garantir os direitos da criança e do adolescente.

Por outro lado, a eficácia dos direitos das crianças e dos adolescentes reforça-se por um sistema de responsabilidades aplicável àqueles que estão obrigados pela Constituição, ante violações ou omissões, que sejam contrárias ao dever de proteção e aos direitos assegurados em lei. O sistema de responsabilidade, portanto, pode ser acionado em razão da ação e/ou da omissão daqueles que estão obrigados à proteção integral garantida às crianças e aos adolescentes por meio da Constituição e do ECA:

- A responsabilidade por ação recairá sobre aqueles que praticam um ato que não deveriam praticar, ou o praticam em desconformidade com as obrigações legais.
- A responsabilidade por omissão recairá sobre aqueles que, tendo o dever de agir, de promover ações para respeitar direitos, não o fazem.

Isso significa que, além do (i) **dever de respeitar os direitos das crianças e dos adolescentes**, cabe aos atores mencionados pelo art. 227 da CF; (ii) **a obrigação de remediar violação aos direitos de crianças e adolescentes que venham a cometer**.

Além disso e considerando o dever geral de colocar crianças e adolescentes *a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*, que vem explicitamente estabelecido da forma como mostramos acima, o conceito de proteção integral inclui um outro tipo de obrigação, que se coaduna com o dever da família, do Estado e da sociedade **(iii) de não se omitir caso tenham conhecimento de qualquer violação a direitos de crianças e adolescentes, ainda que essa seja cometida por terceiro**.

No caso das empresas, a jurisprudência já se manifestou no sentido de atribuir-lhes obrigações e responsabilidades mencionadas em (i), (ii) e (iii) em vista do conceito de proteção integral. O dever da proteção integral das empresas manifesta-se, por exemplo, no voto da relatora, Min. Eliana Calmon, do REsp 622.707 – SC. Em comentário à possibilidade de responsabilização de pessoa jurídica por infração administrativa prevista no ECA quando da permanência irregular de menor (desacompanhado dos pais e sem autorização escrita dos mesmos) em estabelecimentos negligentes, sustenta que:

*“Se a finalidade da norma é dar proteção integral à criança e ao adolescente, é fundamental que os estabelecimentos negligentes – que fazem pouco caso das leis de amparo ao menor – também*

*sejam responsabilizados, sem prejuízo da responsabilização direta das pessoas físicas envolvidas em cada caso.*

*Esse posicionamento promove uma maior conscientização dos empresários e dos dirigentes das iniciativa privada na busca do objetivo basilar do ECA que, conforme dispõe o seu art. 4º, é dever de todos.” (REsp 622.707 – SC, rel. Min. ELIANA CALMON, segunda turma, julgado em 02 de fev. de 2010, p. 05).*

No mesmo sentido, o REsp 1.163.663 – SC, que também afirma a “responsabilidade social que advém do Princípio da Proteção Integral”<sup>13</sup>.

Como observamos acima, é preciso que se reconheça que a relação entre as empresas e as crianças e os adolescentes se insere em um contexto mais abrangente e envolve a relação entre as empresas e os Direitos Humanos.

Explorar esta segunda relação tem no presente trabalho o objetivo de estabelecer conexão com instrumentos que já foram referenciados por normas e *standards* voltados à proteção de Direitos Humanos no contexto da atuação empresarial e que poderão servir enquanto instrumentos a serem aplicados pelas empresas em vista das obrigações e responsabilidades que lhe são aplicáveis em relação às crianças e aos adolescentes.

---

<sup>13</sup>STJ, REsp 1.163.663 – SC, rel. Min. HUMBERTO MARTINS, segunda turma, julgado em 05/08/2010, p. 09.

## 2. Empresas e direitos humanos: parâmetros internacionais

No âmbito internacional, alguns parâmetros devem ser considerados para uma discussão sobre as obrigações e orientações de atuação para as empresas em relação a direitos humanos, incluindo os direitos das crianças e dos adolescentes.

O mais recente esforço de estabelecer uma ‘plataforma global comum e um guia de políticas conceituado’ foi trazido pelas Nações Unidas com os *Princípios Orientadores de Empresas e Direitos Humanos*<sup>14</sup>, aprovados por consenso no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em junho de 2011. Os Princípios Orientadores, como têm sido chamados, resultaram de mais de 6 anos de pesquisas e consultas realizadas sob a coordenação do então Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Empresas e Direitos Humanos, o Professor John Ruggie, com o objetivo central de apresentar padrões globais para a prevenção e proteção de violações de direitos humanos relacionadas às atividades empresariais.

Nesse contexto, os *Parâmetros Proteger, Respeitar e Remediar* (“*Protect, Respect and Remedy Framework*”), elaborados por Ruggie em 2008, oferecem quadro normativo de base e 31 Princípios Orientadores que reúnem obrigações para os Estados além de diretrizes e instrumentos a serem aplicados pelas empresas nas suas relações. Em 2013, Ruggie lançou *Just Business*, livro que oferece ainda mais orientações e reflexões sobre a implementação dos princípios<sup>15</sup>.

Os Parâmetros e Princípios Orientadores (PO) baseiam-se sobre três pilares:

**Proteger:** os Estados têm a obrigação de proteger contra abusos de direitos humanos por terceiros, incluindo empresas, por meio de políticas, leis e julgamentos (“*abjudications*”). O pilar *proteger* deve garantir que todos os atos relativos às empresas devem ser transparentes, informados e incluir o impacto sobre os direitos das crianças, conforme preconiza o Comitê dos Direitos das Crianças<sup>16</sup>.

**Respeitar:** as empresas têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, o que significa que devem agir com a devida diligência (conceito

---

<sup>14</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Relatório Final de John Ruggie - Representante Especial do Secretário-Geral Empresas e Direitos Humanos, Parâmetros da ONU para Proteger, Respeitar e Reparar*. Assembleia Geral das Nações Unidas, 17ª sessão, A/HRC/17/31, 21 de março de 2011. Tradução: Conectas Direitos Humanos. São Paulo, 2012. Disponível em: [http://www.conectas.org/arquivos/Conectas\\_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie\\_mar2012\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012(1).pdf). Acesso em 08/09/2013.

<sup>15</sup>RUGGIE, John. *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*. New York: W.W. Norton & Co., 2013.

<sup>16</sup>ONU. Comitê dos Direitos da Criança. *General Comment No. 16 (2013) On State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*. CRC/C/GC/16. Abril de 2013. Disponível em: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-16\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-16_en.doc) Acesso em 13/11/2013. Parágrafo 26.

de *'due diligence'* que será elaborado em seguida) para se absterem de infringir direitos humanos de terceiros e enfrentar os impactos negativos sobre os direitos humanos nos quais tenham algum envolvimento.

**Remediar:** necessidade de existência de recursos adequados e eficazes que ampliem o acesso de vítimas a remédios eficazes, tanto no âmbito judicial como extrajudicial, em caso de descumprimento desses direitos pelas empresas.

Proteger	Respeitar	Remediar
•Adotar medidas concretas na promoção dos direitos humanos	•Adotar medidas para não violar direitos humanos	•Reparar as violações de direitos humanos

Os Princípios Orientadores usam como referência o direito internacional dos direitos humanos e explicitamente responsabilizam as empresas pela sua observância em seu Princípio 12, orientando que ao menos sejam considerados, enquanto parâmetros de direitos humanos, a Declaração Internacional de Direitos Humanos e seus dois Pactos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional Dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho. Neste ponto, é relevante considerar que essa responsabilidade de as empresas observarem os direitos humanos não depende de qualquer mecanismo ou sistema que venha a ser estabelecido no âmbito dos Estados.

Da forma como estabelecem os POs, as obrigações das empresas incluem não apenas se abster de infringir os direitos humanos de terceiros, mas também “enfrentar os impactos negativos sobre os direitos humanos nos quais tenha algum envolvimento” (Princípio 11), seja porque provocaram violações seja porque tenham contribuído para provocar (Princípio 15).

Os alicerces para que as empresas possam observar as obrigações de não violar os direitos humanos e de enfrentar os impactos negativos que a sua atuação exerça sobre os direitos humanos estão nos conceitos de cumplicidade e esfera de influência, que foram criados pelos POs, e no exercício da devida diligência, enquanto um dos mecanismos também ali estabelecido.

A noção de prevenção a violações de direitos humanos é essencial para compreender esses e outros conceitos e mecanismos trazidos pelos Princípios

Orientadores. O conceito de esfera de influência estabelece a medida e a extensão das políticas da empresa voltadas à prevenção, à proteção e remediação. De acordo com os POs, as políticas de prevenção e os planos de remediação devem considerar não apenas as relações diretas travadas pela empresa com seus trabalhadores e parceiros, mas também os impactos que exerce na cadeia, além de se basear no tamanho das empresas e nas circunstâncias do projeto ou empreendimento.

Todas as empresas, qualquer que seja seu tamanho e a complexidade da operação, são obrigadas a observar os direitos humanos; mas se exigirá mais da empresa quanto maior e mais complexa for a operação (Princípio 14).

É a partir da realização de diagnóstico, monitoramento, avaliação de riscos e impactos e da adoção de medidas e políticas internas que se realiza o dever de prevenção das empresas<sup>17</sup>. Esse é o principal objetivo da devida diligência (due diligence) previsto principalmente no Princípio 17:

“A fim de identificar, prevenir, mitigar e reparar os impactos de suas atividades sobre os direitos humanos, as empresas devem tomar as devidas diligências em matéria de proteção dos direitos humanos”.

Embora os Princípios Orientadores sejam um marco global, vale ressaltar que antes deles, a ISO 26.00018 de 2010 também já havia trazido conceitos importantes para a proteção de direitos humanos, como devida diligência<sup>19</sup>, cumplicidade, esfera de influência e cadeia de valor da organização.

O UNICEF, ao analisar especificamente a aplicação deste Princípio 17 na relação de empresas e direitos das crianças e adolescentes, estipulou que devida diligência significa “um processo contínuo em uma empresa para avaliar a sua situação real e potencial de violação a direitos humanos, incluindo os direitos das crianças;

---

<sup>17</sup>Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, ISO 26.000 e outras referências legais como os comentários gerais do Comitê de Tratado dos Direitos das Crianças trazem boas referências e obrigações para nortear as ações das empresas, como visto anteriormente. Um aspecto muito mencionado é a necessidade de a empresa realizar uma análise rigorosa de potenciais impactos negativos que possa causar antes mesmo de iniciar suas operações. Essa análise deverá considerar tanto o setor de produção, como a cadeia de valor, além dos aspectos da região impactada. Ao mapear os possíveis riscos, a empresa deverá estabelecer um plano de ação para evitar violações de direitos humanos, quer por omissão, quer por cumplicidade (como já explicado neste texto). Tanto maior for o impacto, mais abrangente e complexo o plano preventivo de ação e de remediação.

<sup>18</sup>ABNT NBR. *ISO 26000. Diretrizes sobre responsabilidade social*. Disponível em: [http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield\\_generico\\_imagens-filefield-description%5D\\_65.pdf](http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_65.pdf) Acesso em: 13/11/2013.

<sup>19</sup>Para a ISO 26000, o **conceito de devida diligência** é um “processo abrangente e pró-ativo de identificar os impactos sociais, ambientais e econômicos negativos reais e potenciais das decisões e atividades de uma organização ao longo de todo o ciclo de vida de um projeto ou atividade organizacional, visando evitar ou mitigar esses impactos.”

integrando e agindo sobre as conclusões alcançadas, monitorando as respostas e informando como seu impacto é abordado, conforme estabelecido nos Princípios Orientadores (...). A devida diligência em direitos humanos deve incluir o impacto negativo que as empresas podem causar ou favorecer em função de suas próprias atividades e os impactos que podem estar diretamente ligados às suas operações, produtos ou serviços por meio de uma relação comercial”<sup>20</sup>.

Com isso, e considerando os impactos que a atuação da empresa exerce em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes, o planejamento e a atuação das empresas em grandes empreendimentos devem incluir, pela perspectiva do Direito, as seguintes medidas<sup>21</sup>:

- Desenvolver e implementar um código de conduta com diretrizes gerais sobre proteção de crianças e adolescentes incluindo cláusulas específicas condenando a exploração sexual, que guiará suas relações internas e externas e que será firmado com seus fornecedores e parceiros;
- Consultar as diferentes partes interessadas durante este processo, principalmente as comunidades e grupos afetados, incluindo crianças e adolescentes;
- Criar planos e políticas derivadas das análises de riscos, que contenham ações concretas para evitar violações aos direitos das crianças, prevendo remédios e medidas que segundo o caso possam até suspender ou impedir a atividade planejada;
- Usar seu poder de influência para evitar e remediar violações a direitos humanos em sua cadeia de valor.

Portanto, no caso da exploração sexual de crianças e adolescentes no contexto de grandes empreendimentos, as empresas mesmo não sendo diretamente envolvidas na violação são responsáveis por seus funcionários e têm, por isso, a obrigação de adotar medidas preventivas a tais violações, como, por exemplo, oferecendo programas de conscientização e campanhas internas de formação sobre o tema.

A obrigação de prevenção das empresas compreende, assim, i) uma etapa prévia de avaliação de riscos, diagnósticos e estudos sobre o impacto negativo que a empresa

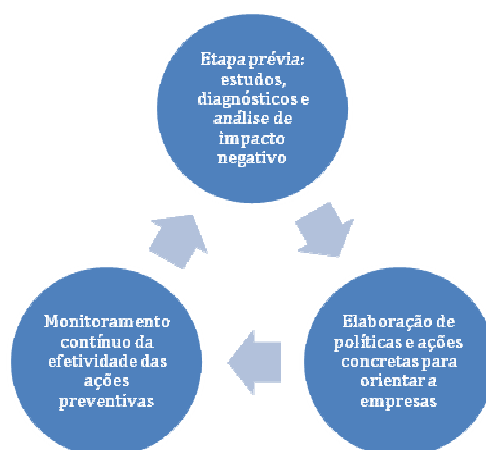
---

<sup>20</sup>UNICEF, Global Compact, Save the Children. *Direitos das Crianças e Princípios Empresariais*. Disponível em: [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/human\\_rights/CRBP/Principles\\_final\\_PT.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/CRBP/Principles_final_PT.pdf). Acesso em 13/11/2013. P. 07.

<sup>21</sup> Recomendamos buscar orientações adicionais, mais detalhadas e pela perspectiva da gestão empresarial, na publicação “Geração de Valor Compartilhado a Partir da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes: uma proposta de diretrizes empresariais no contexto de grandes empreendimentos” disponível em <http://idlocal.com.br/>.



exercerá em relação a direitos humanos e, em especial, aos direitos das crianças e dos adolescentes; ii) a elaboração de políticas e ações concretas capazes de direcionar a atuação da empresa para uma conduta na qual sejam evitadas as violações a direitos humanos e, por fim, iii) o monitoramento constante de suas práticas e atividades, a fim de analisar a efetividade das ações e políticas adotadas na prevenção de violações a direitos humanos.



Quanto mais e melhores medidas preventivas a empresa adotar, menores serão os riscos de gerar um impacto negativo em direitos humanos.

Aliada à ideia de devida diligência e com o objetivo de orientar a obrigação de prevenção às violações de direitos humanos, os Princípios Orientadores trazem o conceito de **cumplicidade**, voltado ao desenho das efetivas responsabilidades da empresa em relação aos impactos negativos que causam, direta ou indiretamente, para os direitos humanos.

A norma ISO 26.000 determina que a “cumplicidade tem sentido jurídico e não jurídico. No contexto jurídico, cumplicidade é definida em algumas jurisdições como estar envolvido em um ato ou omissão com efeito substancial no cometimento de um ato ilegal, como um crime, tendo conhecimento ou intenção de contribuir para esse ato ilegal. A cumplicidade está associada ao conceito de favorecimento de um ato ilegal ou omissão. Fora do contexto jurídico, cumplicidade advém de amplas expectativas sociais de comportamento. Nesse contexto, a organização pode ser considerada cúmplice quando colaborar com o cometimento de atos indevidos por outros que desrespeitem ou não sejam consistentes com normas internacionais de comportamento que a organização, por meio do exercício da due diligence, saiba ou convém que saiba que provocariam impactos negativos substanciais na sociedade, na economia ou no meio

ambiente. Uma organização também pode ser considerada cúmplice quando silenciar sobre tais atos indevidos ou se beneficiar deles”<sup>22</sup>.

A mesma norma ainda descreve três tipos de cumplicidade, quais sejam: i) cumplicidade direta, em que a empresa colaborou diretamente com a violação de direitos humanos; ii) cumplicidade vantajosa, quando a empresa ou subsidiárias obtém vantagem diretamente da violação dos direitos humanos cometida por terceiros; e iii) cumplicidade silenciosa, que é a situação em que empresa se cala e se omite ao presenciar violações sistemáticas ou contínuas dos direitos humanos não alertando, por exemplo, as autoridades competentes.

Este conceito de cumplicidade é muito importante para combater a exploração sexual de crianças e adolescentes e qualquer outra forma de abuso a seus direitos. Muitas vezes o abuso deste grupo não é realizado pela própria empresa, em suas instalações. Isso não significa, entretanto, que a empresa possa se omitir ou tampouco se calar se tiver conhecimento que seus empregados estão envolvidos neste tipo de crime. Para exercer a sua obrigação de prevenção em relação a esses casos, a empresa deve tomar medidas preventivas, além de ter programas claros para remediar violações. Se as empresas tiverem conhecimento que seus fornecedores estão envolvidos em violações aos direitos de crianças e adolescentes, podem suspender seu contrato até que cesse o abuso em questão.

Por fim, os Princípios Orientadores e o ISO 26.000 definem o **conceito de esfera de influência**, que determina o tamanho e a extensão do envolvimento das empresas em relação a violações de direitos humanos.

“Esfera de influência: amplitude/extensão de relações políticas, contratuais, econômicas ou outras relações por meio das quais uma organização tem a capacidade de afetar as decisões ou atividades de indivíduos ou organizações”<sup>23</sup>

A empresa se relaciona de diferentes formas com a sociedade, a partir de vínculos também distintos, que lhe acarretam maior ou menor responsabilidade em

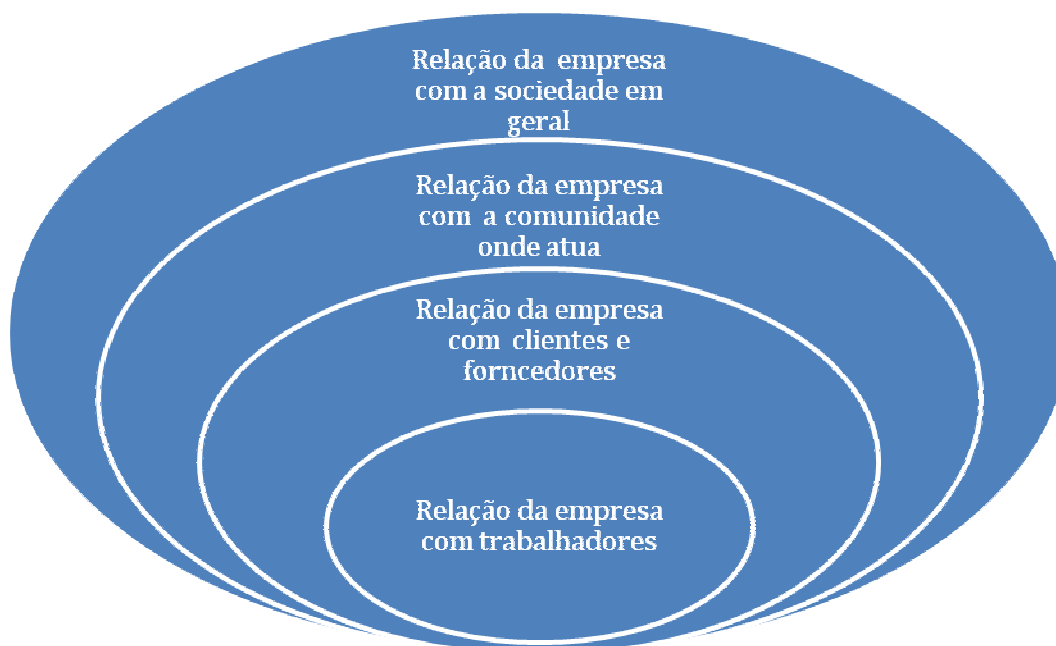
---

<sup>22</sup> ABNT NBR. ISO 26000. *Diretrizes sobre responsabilidade social*. Disponível em: [http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield\\_generico\\_imagens-filefield-description%5D\\_65.pdf](http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_65.pdf) Acesso em: 13/11/2013. P. 14

<sup>23</sup> Idem, p. 04. O ISO 26.000 avança na explicação sobre esfera de influência: “Os impactos das decisões ou atividades da organização podem ser profundamente afetados por suas relações com outras organizações. A organização pode precisar trabalhar com outras para cuidar de suas responsabilidades. Isso pode incluir organizações pares, concorrentes (cuidando para evitar comportamento desleal), outras partes da cadeia de valor ou qualquer outra parte relevante dentro da esfera de influência da organização (...) “Essa esfera de influencia inclui relações dentro e além da cadeia de valor da organização. Entretanto, não necessariamente a totalidade da cadeia de valor de uma organização estará dentro de sua esfera de influencia. Ela pode incluir as associações formais e informais de que participa, assim como organizações pares ou concorrentes”.

relação a direitos humanos. O conceito de esfera de influência foi criado para facilitar o mapeamento destas relações e um desenho mais claro acerca das responsabilidades das empresas a partir das mesmas.

Em cada espaço de atuação, haverá normas, responsabilidades e consequências jurídicas específicas para a empresa em relação a direitos humanos.



Nas relações em que há um vínculo direto, contratual ou legal, as responsabilidades da empresa em relação a direitos humanos são mais evidentes. Por exemplo, a relação das empresas com seus funcionários é direta e há obrigação de respeito aos direitos humanos, como não discriminação, não violência, garantia da integridade física, proibição de submissão a trabalho escravo ou uso de trabalho infantil, entre outros.

Este vínculo é também direto no que tange à responsabilidade das empresas em relação a seus clientes, fornecedores e consumidores. A cadeia de valor da empresa <sup>24</sup> deve estar livre de violações de direitos humanos. Para a proteção de crianças e adolescentes, é primordial que as empresas de fato identifiquem todos os riscos de abuso e violação existentes ao longo de toda a sua cadeia de valor.

---

<sup>24</sup>Cadeia de valor – a cadeia de valor de uma empresa abrange as atividades que convertem entradas em saídas, agregando valor. Inclui entidades com as quais a empresa tem relação comercial direta ou indireta e que a) forneçam produtos ou serviços que contribuem para os produtos ou serviços da própria empresa, ou b) recebam produtos ou serviços produzidos pela empresa. (UNICEF, Global Compact, Save the Children. *Direitos das Crianças e Princípios Empresariais*. Disponível em: [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/human\\_rights/CRBP/Principles\\_final\\_PT.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/CRBP/Principles_final_PT.pdf). Acesso em 13/11/2013. P. 09).

Em comentário do Comitê de Tratado que monitora o desenvolvimento da Convenção da Criança é ressaltada a obrigação das empresas de respeitarem os direitos das crianças e dos adolescentes, identificando, prevenindo e mitigando os impactos sobre seus direitos. Mas é também requerido dos Estados que cobrem processos de devida diligência mais estritos por parte das empresas:

*"Para cumprir a sua obrigação de tomar medidas para garantir que empresas respeitem os direitos das crianças, os Estados devem exigir que as empresas realizem devida diligência em direitos da criança. Isso garantirá que as empresas identifiquem, previnam e mitiguem seu impacto sobre os direitos das crianças, incluindo o impacto por meio de suas relações comerciais e nas operações globais. Onde há um alto risco das empresas serem envolvidas em violações de direitos das crianças, devido à natureza de suas operações e do contexto onde operam, os Estados devem exigir um processo mais rigoroso de devida diligência e um sistema de controle eficaz".<sup>25</sup>*

Contudo, mesmo que as empresas adotem programas adequados de prevenção, ainda assim é possível e provável que violações ocorram. Os Princípios Orientadores preveem, então, a necessidade de **remediação das violações** a direitos humanos cometidas. Para tanto, as vítimas devem ter amplo acesso à justiça e também a mecanismos de reparação proporcionados pela empresa.

É imprescindível que a empresa compreenda que não pode se omitir de agir em relação à proteção aos direitos de crianças e adolescentes, deve agir de acordo com a legislação nacional e internacional cabível, o que lhe exige ser por vezes pró ativa e também promover ações de prevenção e de remediação.

De maneira geral, sempre pela perspectiva do Direito<sup>26</sup>, as empresas podem adotar diversas medidas, compostas em um **plano de ação**, para prevenir e remediar violações a direitos humanos de crianças e adolescentes:

- Elaboração de um Guia de Direitos Humanos e de uma Política de Direitos Humanos que trate das responsabilidades e das medidas que a

---

<sup>25</sup>ONU. Comitê dos Direitos da Criança. *General comment No. 16 (2013) On State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*. CRC/C/GC/16. Abril de 2013 (tradução nossa). Disponível em: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-16\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-16_en.doc). Acesso em 13/11/2013. Parágrafo 62.

<sup>26</sup> Recomendamos buscar orientações adicionais, mais detalhadas e pela perspectiva da gestão empresarial, na publicação "Geração de Valor Compartilhado a Partir da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes: uma proposta de diretrizes empresariais no contexto de grandes empreendimentos" disponível em <http://idlocal.com.br/>

empresa toma para enfrentar os impactos de suas atividades sobre os direitos humanos das crianças e adolescentes

- Criação de ferramentas internas para acompanhar e monitorar ações para proteção e prevenção de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes, como por exemplo, mecanismo interno e externo de comunicação, mecanismo de denúncia eficaz, mecanismos de remediação. Esses mecanismos podem contribuir para a empresa estabelecer uma relação de transparência, confiança e respeito com a comunidade que será afetada por suas operações como também com toda sua cadeia de valor. É importante que sejam considerados dados oficiais acerca da situação do sistema de proteção local e que as crianças sejam ouvidas antes mesmo das operações serem iniciadas para que suas preocupações sejam efetivamente levadas em consideração nas análises de riscos e nos planos de ação a serem futuramente elaborados<sup>27</sup>.
- Política de comunicação interna e externa que permita transparência a toda a cadeia de valor sobre sua política e suas ações para a proteção dos direitos das crianças e adolescentes.
- Treinamentos regulares para empregados e partes interessadas sobre a proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes.
- Código de conduta que trate de forma clara e expressa das obrigações da empresa e de fornecedores sobre direitos de crianças e adolescentes.
- Condução regular de processo de devida diligência em direitos humanos, que permita realizar monitoramento permanente da própria empresa e de seus fornecedores para que respeitem direitos das crianças e adolescentes. Empregados, diretos ou indiretos, devem ter condições de trabalho e salário dignos que lhes possibilitem ter qualidade de vida. Isso contribui para impedir que crianças e adolescentes tenham que trabalhar para contribuir para o sustento da família. Em relação aos trabalhadores diretos, garantir condições que lhe permitam o exercício do seu direito ao lazer e de convivência com sua família poderá afastá-lo do envolvimento com exploração sexual de crianças e adolescentes e de outras violações.
- Estabelecimento de cláusulas contratuais com funcionários que prevejam sanções em casos de envolvimento ou cumplicidade com violações aos direitos das crianças e adolescentes (como trabalho e exploração sexual infantil).

---

<sup>27</sup>Idem, parágrafo 23.

### **3. Vulnerabilidades de crianças e adolescentes no contexto de grandes empreendimentos**

#### **3.1. Proteção integral à criança e ao adolescente no contexto de grandes empreendimentos**

Da forma como observamos acima, a Doutrina da Proteção Integral ampara-se na concepção de que crianças e adolescentes devem ser considerados pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, a demandar, por isso, proteção especial da família, do Estado e da sociedade como um todo.

Por si só, essa perspectiva justifica o complexo sistema de proteção e garantia de direitos que veio a se estabelecer mais acentuadamente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Por outro lado, é também a condição peculiar de desenvolvimento que faz com que crianças e adolescentes sejam identificados como um grupo mais vulnerável às violações de direitos humanos.

Esse duplo aspecto da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento das crianças e dos adolescentes - que demanda proteção especial e que, ao mesmo tempo, os identifica como grupo especialmente vulnerável -, deve ser considerado em relação aos impactos que se podem fazer sentir em decorrência de um grande empreendimento, especialmente porque nesses contextos a estrutura de respeito, proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente prevista na legislação nacional pode vir a ser fragilizada.

Geralmente realizadas fora dos grandes centros urbanos e em localidades onde a presença do Poder Público é minorada, o impacto destes empreendimentos é, no mais das vezes, nefasto para crianças e adolescentes. Isso em razão (i) das políticas públicas possuírem diversos problemas de implementação, como não chegarem às localidades afetadas ou serem formuladas de maneira inapta a promover a plena inclusão social; (ii) da excessiva migração de trabalhadores e consequente esgotamento de serviços públicos e políticas sociais básicas locais; (iii) da assimetria de poder entre o Estado e os responsáveis pelo empreendimento; e (iv) da degradação do meio socioambiental.

Além disso, há que se ter em conta que as fragilidades próprias do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente – que incluem, por exemplo, falta de capacitação de funcionários da Rede de Proteção, o desconhecimento do direito e a incapacidade do modelo tradicional de responsabilidade de lidar com violações sistemáticas aos direitos das crianças e dos adolescentes – são características que se observam em diferentes contextos da realidade brasileira e que dificultam que seja feito um trabalho de prevenção de violações a direitos humanos e que, sobretudo, se promova a devida responsabilização e, consequentemente, ruptura do ciclo de impunidade.

### 3.2 Grandes empreendimentos: Impactos e violações

Não obstante o ECA ser reconhecido internacionalmente como uma das leis mais protetivas em relação às crianças e adolescentes, é fato que ainda existe um grande distanciamento entre os direitos que foram legalmente assegurados às crianças e aos adolescentes e a sua eficácia, especialmente no que depende do preparo da Rede de Proteção.

No contexto de grandes empreendimentos, as violações que se podem fazer sentir em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes podem se dar de duas maneiras: podem decorrer da ação direta da empresa envolvida - como seria o caso, por exemplo, de trabalho infantil realizado nos quadros das próprias empresas e em sua cadeia de valor - , como também podem acontecer em vista de ações da empresa que indiretamente venham a comprometer a eficácia na fruição dos direitos de crianças e dos adolescentes, porque, por exemplo, o projeto de desapropriação e remanejamento envolvido faz com que a criança ou o adolescente deixe de frequentar a escola.

No primeiro caso, há menos dúvida acerca da responsabilidade aplicável, que poderá convergir para uma ação de remediação, além de indenização. No segundo caso, embora esteja clara a obrigação da sociedade de proteger os direitos das criança e dos adolescentes, a garantia da proteção integral poderá depender de uma ação mais complexa em relação aos atores a serem demandados e à solução adotada. Compreender, pela perspectiva do Direito, o papel que deve e pode ser desempenhado pela empresa nesse contexto é o principal objetivo desse item<sup>28</sup>.

Considerando que o envolvimento em grandes empreendimentos requer da empresa o investimento em medidas que sejam capazes de prevenir, controlar, mitigar<sup>29</sup> e remediar os impactos acarretados com sua atuação à comunidade local, compreender os contextos em que se configuram as violações aos direitos de crianças e adolescentes é relevante para a decisão da medida de proteção e remediadora que deverão, em um e outro caso, ser adotadas.

Em muitas situações, especialmente naquelas em que a ação da empresa não causa diretamente, mas potencializa a violação de um direito, a ação exigível poderá envolver a atuação conjunta com outros atores, como por exemplo, as instâncias do Executivo local e os atores da Rede de Proteção.

---

<sup>28</sup> Reflexões adicionais, pela perspectiva da gestão empresarial, podem ser encontradas na publicação “Geração de Valor Compartilhado a Partir da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes: uma proposta de diretrizes empresariais no contexto de grandes empreendimentos” disponível em <http://idlocal.com.br/>.

<sup>29</sup> O conceito de “mitigar” remete às ações exigidas para obras e atividades de elevado impacto ambiental e que diz respeito à incorporação, nos seus projetos, de um conjunto de medidas que assegurem que a intervenção seja a menos danosa possível ao meio ambiente, em vista dos princípios e objetivos na Política Nacional do Meio Ambiente. Em se tratando da proteção aos direitos humanos, esse conceito não serve, porque está aquém do que se exige na legislação nacional e nos tratados internacionais.

Além disso, considerando as fragilidades do funcionamento do sistema de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, um segundo objetivo deste trabalho diz respeito à compreensão dos obstáculos para a garantia da proteção integral, considerando que essa análise poderá melhor orientar as empresas que se comprometam em fazer o que está dentro do escopo de sua responsabilidade.

Para concreção desses dois objetivos, a nossa referência será um conjunto de entrevistas que foram realizadas em Junho de 2013 na cidade de Altamira, onde se abriga um dos maiores projetos do PAC em extensão e impactos: a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte<sup>30</sup>.

Nesse projeto, como resultado da pesquisa de campo, foi possível construir algumas conclusões preliminares que apontam para as principais questões a serem consideradas em um grande empreendimento. Não surpreendentemente, a percepção geral dos atores da Rede de Proteção neste local é de que as falhas na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes não estão relacionados à lei – que, inclusive, é percebida por muitos como inovadora, especialmente em relação à adoção do conceito de proteção integral - mas à grande distância que existe entre o seu conteúdo e a realidade.

### **3.3 Rede de Proteção: capacidade técnica e operacional**

Como exemplo dessa distância entre o conteúdo da norma e a realidade, apontam-se fragilidades relacionadas à capacidade técnica e operacional da Rede de Proteção, a não reivindicação de direitos por parte da população local (desconhecimento e/ou não articulação) e a falta de articulação entre os órgãos licenciadores e os órgãos e as instâncias locais.

Ao se avaliar a **qualidade da prestação oferecida pela Rede de Proteção**, aponta-se a baixa capacidade operacional do órgão, o que parece se dar por duas razões, segundo os entrevistados: primeiramente, menciona-se a carência de orçamentos que possam não apenas aumentar o número de efetivos, mas também investir em sua capacitação (isso foi colocado em relação à polícia – tendo-se mencionado, inclusive, que muitos policiais trocaram seus trabalhos para se empregarem na obra, que poderia lhes oferecer melhores salários - e a defensoria pública); além do aumento do custo de vida na cidade de Altamira, que faria com que a alternativa de ocupar cargos concursados locais (tais como MP e Judiciário) deixasse de ser considerada por aqueles que, comparativamente a outras comarcas, teriam distante dali auxílio moradia que poderia render-lhes melhor qualidade de vida.

---

<sup>30</sup>Ver aspectos metodológicos ao final, no Anexo I - Notas Metodológicas.



Além disso, a Rede de Proteção, em relação a todos os órgãos que a compõem, encontra-se desarticulada. Essa desarticulação é sentida pelos próprios órgãos e membros da Rede de Proteção. Hoje, se uma criança ou adolescente recorrer ao Conselho Tutelar para queixar-se de ser vítima de abuso sexual, essa jovem será inquirida e lhe pedirão que aguarde, até que o Ministério Público Estadual seja acionado (para argui-la novamente sobre os mesmos fatos) ou decida recorrer à Defensoria Pública, que também lançará mão de mais um processo inquisitivo, que pode ser bastante doloroso e traumatizante. Além dos custos de todo esse processo de infundáveis oitivas, é possível que a criança ou adolescente ainda tenha que aguardar a comunicação entre um e outro órgão acerca das medidas que foram ou não tomadas, já que os atores não compartilham e/ou não têm conhecimento sobre fluxograma do processamento pela Rede de Proteção de uma violação. O MP Estadual, por exemplo, quando tem notícia de um caso de exploração ou abuso sexual de criança ou adolescente, tem como prática enviar ofício para o Conselho Tutelar e aguardar sua manifestação (“que geralmente vem depois de uma semana”), antes de tomar alguma medida protetiva.

### **3.4 Falta de planejamento convergente e não-inclusão da população local**

A desarticulação entre a agenda local e a do empreendimento é algo que se percebe como grande obstáculo à convivência harmoniosa na implantação de um grande empreendimento como Belo Monte. Pelo que se pode observar a partir das entrevistas e oficinas coletivas realizadas, fica para a população local a sensação de que, em qualquer audiência ou reunião que se realize entre os atores e *stakeholders* envolvidos, todas as decisões já foram tomadas em um momento muito anterior, e que há, na verdade, uma margem de manobra muito pequena a ser considerada. Pelo que se pode observar, essa constatação é compartilhada por pelo menos alguns membros do poder público local. Uns e outros chegam a se referir a esses encontros como “reuniões de fachada”, reconhecendo o seu efeito simbólico em “cumprir o que está na lei em relação às audiências e oitivas exigidas” e “tornar o acontecimento da obra um pouco mais fácil, com menos incômodos”.

Todos perdem com os embates que se travam dentro e fora das audiências: a imagem da empresa fica prejudicada, a comunidade fica sem resposta até que o caso venha a ser considerado no âmbito do Judiciário, que nem sempre terá as informações e as capacidades técnicas à disposição para garantir a eficácia dos direitos e/ou a melhor composição das perspectivas em disputa.

Por outro lado, embora a judicialização das disputas entre empresas, comunidades e Estado culmine, na maioria das vezes, em resultados sentidos como mal sucedidos por ambas as partes envolvidas da disputa judicial, a mesma serve para

“desestabilizar”<sup>31</sup> violações e omissões sistemáticas que não eram, até então, colocadas em foco, gerando um incômodo que tem grande potencial de ser considerado, para que seja prevenido, nas análises futuras que se façam na fase de planejamento de outros empreendimentos. No caso de Belo Monte, até o momento em que este artigo foi escrito, 19 ações civis públicas haviam sido propostas pelo Ministério Público Federal, sendo que em 4 dessas a concessão de liminares acarretou a suspensão das obras.

A esse respeito, inclusive, ouvimos de um representante do consórcio construtor que a falta de uma agenda convergente - que envolva os responsáveis governamentais pelo empreendimento e pelo seu licenciamento e dialogue com as lideranças sociais e com o poder público locais - se dá em grande parte “em razão do cronograma apertado das obras” que gera muitos desgastes para as empresas envolvidas com o empreendimento: “Seria melhor para todos que os investimentos e ações para preparo do território impactado pelo empreendimento tivesse se iniciado 5 anos antes do leilão e seguisse pelo menos mais 5 anos após a conclusão das obras”.

Outro fator negativo que pode ser atribuído à ausência de um planejamento convergente é que, seja pela falta de informação ou pela ausência de mecanismos de participação, paira na população local uma grande confusão acerca dos papéis das empresas e do governo em relação à agenda de investimento em infraestrutura e desenvolvimento local, do que seria devido enquanto política pública e o que ficou combinado com o consórcio construtor em decorrência do licenciamento ambiental. Na construção da Usina Hidrelétrica em Jirau (Porto Velho-RO), por exemplo, a população saiu às ruas para pedir saúde, educação e saneamento das empresas responsáveis envolvidas na construção da Usina, conforme nos informou chefe de operações táticas da polícia federal, que esteve no local, para controlar as manifestações: “Será que a empresa é quem deve tudo isso a eles ou há aí uma grande confusão de papéis?”.

Essa tensão entre a comunidade, o Estado e a empresa tende a ser majorada em localidades em que a empresa representa o ator mais influente economicamente e onde há de forma incipiente, ou não há, uma estrutura consolidada do poder público. Outro fator que colabora para esta confusão é a inclusão, quer em termos de ajustamento de conduta, quer em condicionantes estabelecidas para emissão de licenças de instalação e operação, de obrigações às empresas relacionadas ao fomento ou criação de serviços educacionais ou de saúde, reconhecidos como obrigações originais do Estado mediante o estabelecimento de políticas públicas sob o arranjo constitucional.

---

<sup>31</sup>O conceito de “desestabilizar” refere-se à potencialidade de algumas ações judiciais de, apesar de dirigidas a combater violações específicas, surtir efeitos em relação a condutas e omissões que são adotadas sistematicamente em razão de não serem sentidas como violação e/ou sobre elas pairarem a percepção de impunidade. Para uma reflexão mais profunda acerca desse conceito: SABEL, C.; SIMON, W.. *Desestabilization rights: how public law litigation succeeds*. Harvard Law Review, v. 117, n. 4, p. 1016.

### **3.5 Leilão, licenciamento e planejamento: ausência de normas de proteção para crianças e adolescentes**

Especificamente no que diz respeito às crianças e aos adolescentes, a convivência com atores locais nos fez perceber que se trata de atores invisíveis ao processo de licenciamento e ao próprio planejamento das empresas, o que reforça sua condição de vulnerabilidade.

Análise das condicionantes das obras do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira e de Belo Monte revela que condicionantes específicas dirigidas à garantia de direitos das crianças e dos adolescentes são praticamente inexistentes, o que contrasta com a regra da “absoluta prioridade” dos direitos das crianças e dos adolescentes em relação a outros interesses (inclusive outros direitos) que foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (art. 227).

No caso da usina hidrelétrica de Jirau, que é parte do Complexo do Rio Madeira, por exemplo, não há qualquer previsão referente à criança e ao adolescente além daquela que determina, na licença de instalação, que sejam destinados 45 milhões de reais à educação na zona de influência direta. A referência aqui em relação a crianças e adolescentes é indireta e se dá pela política educacional o que quer dizer que não se trata de um programa que foi concebido enquanto um programa para a proteção de crianças e adolescentes que seriam impactadas pelo empreendimento.

No mesmo sentido, no caso de Belo Monte, a licença prévia inclui, dentre as ações antecipatórias, a construção e reforma de equipamentos de educação, onde sejam claramente necessários, sem trazer qualquer política ou proposta que vise reduzir a evasão escolar, que foi mencionada por muitos dos entrevistados como o primeiro sintoma de um grande empreendimento para as crianças e adolescentes.

Há apenas duas menções diretas aos direitos das crianças e dos adolescentes feitas durante o procedimento do licenciamento de Belo Monte. Isso ocorre no Ofício n. 38/20111/GP-IBAMA, que detalha os programas socioambientais da obra com uma referência explícita à saúde do adolescente:

“1.13 Programa de vigilância epidemiológica, prevenção e controle de doenças: (...) (ii) implementar ações voltadas para as comunidades mais próximas às obras, (...) principalmente no que se refere a: epidemiologia, prevenção de DST/HIV/AIDS e gravidez na adolescência; doenças de veiculação hídrica e transmitidas por vetores.”

No referido Ofício há ainda outro programa que inclui a criança e o adolescente na agenda do empreendimento: o Programa de acompanhamento social, que prevê que

sejam implementadas ações que mitiguem o risco de desestruturação das relações familiares e comunitárias.

Em alguma medida, a contemplação de questões relacionadas à proteção de crianças e adolescentes no bojo do licenciamento insere-se em um debate maior, que diz respeito à competência do licenciamento ambiental para tratar de questões sociais. Tal debate não será aqui explorado, pois seu sentido se esvazia na medida em que a Doutrina da Proteção Integral e sua respectiva legislação são assaz claras quanto aos deveres do Estado, da sociedade e da família de assegurar os direitos das crianças e adolescentes, independentemente do processo de licenciamento ambiental.

Nesse sentido, em relação aos objetivos e limites do licenciamento ambiental, apesar de não haver consenso entre os atores que foram entrevistados, menciona-se a sua qualidade de funcionar como parâmetro, especialmente em vista dos pareceres técnicos consultivos do órgão ambiental que são elaborados em seu bojo, de funcionarem como alavancas para os pleitos feitos pela sociedade civil organizada e para as ações civis públicas que têm sido propostas para garantia dos direitos indígenas e das populações locais a projetos de saneamento e moradia.

No que diz respeito ao processo de licenciamento, além da falta de articulação entre o órgão licenciador e os órgãos públicos locais, que poderiam funcionar como lentes melhores em relação às deficiências que poderiam vir a ser agravadas ou geradas no âmbito local, também se questiona a capacidade técnica do órgão para considerar questões relacionadas, por exemplo, aos direitos das crianças e adolescentes e às potencialidades de exploração econômica local.

#### CONSIDERAÇÕES DE ALUNOS DA CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS DA DIREITO GV

Considerando que o modelo de contratação pública utilizado é o do leilão, cujo critério de seleção é a menor tarifa, percebe-se que o modelo jurídico adotado e os editais produzidos deixam de lado uma série de exigências de proteção a direitos humanos – e aqui prioritariamente aqueles de crianças e adolescentes - que poderiam atuar como condicionantes para cada uma das fases do empreendimento. A opção das empresas por um determinado projeto de infraestrutura depende da alocação de riscos entre o setor público e o privado. Nessas negociações, é importante que todos os custos do projeto, que podem incluir desembolsos decorrentes da litigiosidade do projeto, sejam calculados. A antecipação das obrigações das empresas para com os direitos das crianças e dos adolescentes já em etapa prévia de estudo de viabilidade e produção de edital poderia tornar a relação contratual entre a empresa e o poder público mais eficiente e a relação da comunidade com a empresa mais estável.

Em matéria ambiental, por exemplo, tem sido crescente uma postura mais protetiva em relação às intervenções realizadas por projetos de "elevado impacto ambiental". Como isso não era algo que tradicionalmente acontecia, a falta de previsibilidade em relação às obrigações, que serão impostas às empresas e ao poder público no contexto do licenciamento ambiental ou por meio de ações judiciais, faz gerar um desequilíbrio contratual com custos tanto para o público (que necessitará rever, por exemplo, os preços das tarifas de energia acordadas) como para o privado\*.

Assim, um planejamento que contemple uma agenda de desenvolvimento local (que teria que envolver não apenas as empresas, mas também o poder público local e, no caso das crianças, da Rede de Proteção), teria o potencial de gerar externalidades positivas para todos os que estão diretamente e indiretamente envolvidos com o empreendimento.

\* Por que, então, as empresas ainda participariam do leilão? Temos algumas hipóteses: (i) a ocorrência de um erro de avaliação na tomada de decisão pelo setor privado; (ii) considerar que a questão ambiental e/ou social será tão problemática que se elevará ao status de problema nacional (vale ressaltar que tal atitude decorre sobretudo do fato de que aqueles que empreendem tais projetos de grande porte tem significativa tradição em contratar com o poder público); e (iii) a efetiva presença do poder público (direta, por meio de empresas membro do consórcio, e indireta, por meio do financiamento via BNDES) promover por si só a alocação dos riscos.

Nota: as considerações sobre a relação entre o procedimento do leilão e aquele do licenciamento ambiental apresentadas neste quadro foram elaboradas pelos alunos Ana Carolina Bracarense, Leonardo Massi, Olavo Rossi Cardoso e Tamara Brezighello Hojaj sob coordenação da Professora Flávia Scabin, na Clínica de Direitos Humanos e Empresas da DIREITO GV.

### **3.6 Ausência de um projeto público de desenvolvimento/urbanização para o local**

Uma segunda dificuldade apontada e que certamente impacta no tipo de análise que funcionará como parâmetro para o plano de respeito, proteção, mitigação e remediação das violações a ser implantado pela empresa como condicionante da obra no âmbito de um licenciamento é **a ausência de um projeto público de desenvolvimento e urbanização para o local**. No caso da Amazônia, o desconhecimento do território funciona como complicador para que um projeto venha a ser desenvolvido.

Além disso, como nos colocou representante do governo federal em Altamira, é preciso que consideremos que não dá para que o licenciamento venha suprir todas as discussões sobre projeto de desenvolvimento que se quer para o país (como as decisões sobre matriz energética), que deveriam fazer parte de decisões anteriores. “Quando o processo de licenciamento se inicia, as decisões estratégicas já foram tomadas e o diálogo que se estabelece entre órgão público e empresa apenas visa controlar os impactos”.

Em relação às empresas, a ausência de um planejamento que seja de fato participativo em relação à comunidade impactada contribui para que as audiências

públicas que sejam realizadas no contexto do licenciamento sejam pouco eficazes para acolher demandas da sociedade em relação aos impactos que se farão sentir com a obra. No caso das crianças e adolescentes, essas não foram consideradas enquanto sujeitos de direitos e protagonistas no planejamento da empresa que se antecedeu às obras, nem tampouco foram objeto específico de condicionante do licenciamento, apesar de muitos dos impactos citados, tais como evasão escolar e aumento de casos de exploração sexual.

### **3.7 Obstáculos à responsabilização das empresas por ação e/ou omissão em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes**

Ao lado das questões relacionadas à qualidade da prestação oferecida pela Rede de Proteção, também se apontam obstáculos em relação à responsabilização por ação e/ou omissão das empresas em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes.

A primeira dificuldade está na própria confusão que paira na sociedade como um todo sobre o que faz parte, ou deveria fazer, de uma agenda pública e o que fica a cargo das empresas envolvidas no consórcio construtor. Além dessa confusão entre público e privado, a formação do consórcio no caso das hidrelétricas dificulta ainda mais a identificação pela sociedade daqueles que estão de fato tomando decisões (*corporate veil*).

Além disso, como mencionado por chefe tático da Política Federal, existe um desafio para responsabilizar os atores envolvidos quando a violação a direito decorre indiretamente de conduta ou ação tomada, em consideração à forma tradicional de se buscar culpados a partir de um nexo de causalidade entre condutas e efeitos que é direto. “No caso da Boate Xingu, o principal desafio foi a discussão sobre onde estava localizada a boate, se era dentro ou fora do canteiro de obras”. Se considerarmos o conceito de proteção integral e que a responsabilidade da empresa pode atingir a sua esfera de influência, certamente as crianças e os adolescentes serão bem mais protegidos; mas isso ainda é algo que está longe da racionalidade aplicada pelos Tribunais, aponta o policial.

O Direito que tem sido praticado pelos órgãos de justiça, nesse sentido, não parece abarcar uma responsabilidade que prescindia do nexo causal entre o que comete a violação e a vítima para incluir também aqueles cuja atuação ou omissão tenha gerado as condições para que a violação viesse a ocorrer, descrito como o conceito de cumplicidade das empresas. Com isso, a medida que se toma pode até reparar determinado caso individual de violação, mas é insuficiente para combater um conjunto maior de violações envolvendo outros atores do que aqueles que estão sendo perseguidos pelos órgãos de justiça.

O caso mencionado da Boate Xingu é exemplar de tal constatação. Trata-se de um estabelecimento cujo empresário movimentava um esquema de tráfico de pessoas e exploração sexual, tendo como mercado principal os trabalhadores que migraram para Altamira em razão das obras da UHE de Belo Monte, localizado próximo a um dos canteiros de obra do empreendimento. Mulheres e adolescentes eram recrutadas no interior de Santa Catarina e iam para Altamira com a promessa de uma renda significativa. Chegando ao Pará, no entanto, eram obrigadas a se prostituir e eram mantidas em quartos vigiados. O esquema foi delatado por uma adolescente que conseguiu fugir. O MP Federal denunciou, em março deste ano, seis pessoas físicas - o proprietário da Boate Xingu e funcionários - pela ação ilegal.

A responsabilidade criminal não foi extrapolada, mesmo estando em voga o paradigma da proteção integral da criança e do adolescente que, como aqui já foi mencionado, por meio da noção de solidariedade, incumbe o respeito, proteção e garantia dos direitos dessas pessoas em desenvolvimento à sociedade como um todo. Além disso, a grande discussão movida na fase de inquérito tinha a ver com a Boate estar dentro ou fora (ainda que coligada) ao canteiro de obra. Para o chefe tático da polícia federal, essa era uma forma muito simplista para resolver a questão. Para ele, o verdadeiro avanço para a proteção das crianças e adolescentes, além das mulheres envolvidas, seria considerar a esfera de influência da empresa e não a posição geográfica da Boate, “que certamente estava ali atraída pela grande concentração de trabalhadores induzida pela obra”.

### **3.8 Falta de coordenação entre o sistema de proteção e a FUNAI**

O alcance e complexidade da responsabilidade jurídica se problematizam ainda mais quando o fator indígena é acrescentado. De acordo com representante da FUNAI, a ausência de consenso acerca do estatuto jurídico aplicado à criança ou adolescente indígena vítima de exploração sexual, por exemplo, funciona como um entrave para a garantia do acesso à justiça para essas pessoas. Em seu relato, a representante conta que “muitas vezes a própria polícia deixa de agir em casos envolvendo prostituição com criança indígena porque não sabe se apenas estaria autorizado a fazê-lo ante a presença da FUNAI ou se o seu dever de proteção teria que ser entendido como prioritário. O resultado, segundo conclui, é que o indígena apenas aparece como sujeito do ECA quando é confrontado como o sistema, mas não como sujeito de direitos. A própria Rede de Proteção não está capacitada para lidar com indígenas, “não sabe como agir”.

Essa inaptidão da Rede de Proteção para lidar com indígenas que também remete a uma falta de coordenação entre o sistema de proteção e a FUNAI pode ser verificada, por exemplo, em caso que ficou bastante conhecido na região e que envolveu maus-tratos contra criança indígena Araweté. Nesse caso, a família passou a rejeitar a criança após essa ter se distanciado das tradições e costumes da tribo em razão de tratamento médico ao qual esteve sujeita por 12 meses em Belém e para o qual o juiz da

infância e juventude de Altamira atribuiu a guarda temporária à enfermeira, considerando que a família não reunia condições para acompanhar de perto o tratamento. No caso, a medida tomada, feita sem nenhuma coordenação com a FUNAI ou em consideração aos costumes indígenas (cuja proteção é prevista no art. 231 da Constituição) foi insuficiente para a garantia da proteção integral e a absoluta prioridade garantida na legislação.

## **Conclusão**

A partir do estudo realizado, é possível apontar algumas conclusões:

1. Crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e destinatárias de proteção integral. A legislação nacional e internacional obriga a família, o Estado e toda a sociedade a assegurarem os seus direitos, com prioridade, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Isso significa que as empresas estão obrigadas a respeitar estes direitos e adotar ações concretas para prevenir violações dos direitos das crianças em decorrência do impacto de suas atividades econômicas.
2. Para tanto, as empresas devem estar integradas e/ou conectadas à Rede de Proteção de crianças e adolescentes, com o objetivo de criar respostas efetivas às ameaças ou violações dos direitos das crianças que possam ocorrer como consequência dos impactos de sua atuação.
3. Neste mesmo sentido, os Princípios Orientadores para Direitos Humanos e Empresas da ONU demandam que as empresas avaliem os impactos de suas atividades, criem políticas internas para a prevenção de violações a direitos humanos, em especial de crianças e adolescentes, monitorem a implantação destas políticas através de instrumentos permanentes e transparentes e, por fim, ofereçam mecanismos de remediação efetivos para as vítimas de eventuais violações de direitos humanos.
4. Os processos de contratação pública para grandes empreendimentos precisam adotar medidas mais eficazes de comprometimento do Estado e da empresa com o respeito, proteção aos direitos humanos, bem como instrumentos mais eficientes de mitigação e remediação de violações de direitos humanos, que levem em consideração, desde os estudos de viabilidade em fase pré editalícia, contemplando o próprio edital, contrato e licenças, os potenciais impactos negativos que o empreendimento poderá gerar para crianças e adolescentes na comunidade, estabelecendo responsabilidades mais claras das empresas nestes casos.



## Anexo I: Notas Metodológicas

Na ocasião, foram entrevistados membros do poder público local, representantes das empresas envolvidas com a construção da Usina de Belo Monte, lideranças locais, organizações da sociedade civil e atores da rede de proteção. Considerando os propósitos das entrevistas no contexto do projeto, decidimos nos referir a esses atores atentando apenas aos papéis que desempenham, sem individualizar-lhes.

Não se pretendeu, com essa pesquisa de campo, traçar conclusões generalizantes em relação a todas as obras de infraestrutura e outros grandes empreendimentos realizados no país, mas apontar fragilidades que poderiam integrar o rol de preocupação das empresas envolvidas com grandes empreendimentos.

Nessas entrevistas, optou-se por um roteiro de perguntas semiestruturado por meio do qual se pretendeu, em linhas gerais, (i) identificar os obstáculos existentes para o cumprimento da legislação voltada à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes; (ii) identificar os obstáculos para o bom funcionamento da Rede de Proteção; (iii) considerar os impactos negativos trazidos pela grande obra nos direitos das crianças e dos adolescentes; (iv) identificar oportunidades da presença da empresa para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Com isso, diferentes fragilidades foram apontadas. Para efeitos de análise e em consideração aos objetivos do projeto, essas fragilidades foram agrupadas em três tipos de obstáculos:

- a. Diretamente relacionados à atuação das empresas (ex.: falta de planejamento focado em promoção de direitos das crianças e dos adolescentes, falta de transparência, *corporate veil* do consórcio);
- b. Indiretamente relacionados à atuação das empresas (ex.: sobrecarga nos equipamentos públicos, pico econômico com rápido declínio, desterritorialização”, confusão entre os papéis do poder público e privado);
- c. Contingenciais em relação à atuação da empresa (ex.: assimetria de poder, desconhecimento do direito pela população local).

A partir das obrigações e responsabilidades que são aplicáveis às empresa em decorrência do conceito de proteção integral, essa classificação permite compreender o papel da empresa em relação à garantia da proteção integral como responsável e/ou indutora. A partir de racionalidade jurídica, quanto mais próximo um obstáculo à proteção de direitos das crianças e dos adolescentes está da atuação empresarial, maior pode ser considerada a responsabilidade da empresa em reunir condições para sua superação.

Também por se basear na relação com as atividades da empresa, essa classificação é útil para apontar o tipo de instrumento que pode ser utilizado para a sua superação/melhoria: obstáculos que podem ser compreendidos como mais proximamente relacionados à atuação da empresa exigirão instrumentos de gestão corporativa (ex. códigos de conduta, planejamento inclusivo, devida diligência, plano de remediação), enquanto obstáculos entendidos como mais distantes poderão exigir políticas públicas, para as quais a empresa pode funcionar como indutora da mudança.

Não foram consideradas as violações a direitos que eventualmente ocorreram no contexto da atuação empresarial, já que essas vêm contempladas em capítulo que tratamos das responsabilidades das empresas em relação à proteção das crianças e dos adolescentes, no qual concluímos não haver dúvidas acerca da aplicabilidade da responsabilização jurídica e de que se trata de conduta que deve ser coibida; o nosso foco principal serão os obstáculos que fazem com que a eficácia da lei e da proteção integral seja afastada ou fragilizada.

Os obstáculos considerados como contingenciais incluem fragilidades do sistema de proteção que podem ser sentidas independentemente da presença da grande obra e da atuação empresarial. Em relação a estes, foi possível identificar três grupos de fragilidades:

- De aplicação/eficácia da lei: desconhecimento do direito, desconhecimento da rede de proteção sobre limites da atuação, dificuldade da produção de provas, processo do licenciamento e leilão;
- Estruturais (em relação à rede de proteção): número insuficiente de funcionários, falta de capacitação etc.;
- Históricos: região carente, fraca presença do Estado, impunidade, invisibilidade da criança e do adolescente.