

TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO,
RESPONSABILIZAÇÃO E REPARAÇÃO:

Uma proposta de reforma de governança para remediação do desastre do Rio Doce

Policy Papers Conectas
Direitos Humanos
01/2018





Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais

A Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais (CdH-UFMG) é um programa de extensão que funciona no âmbito da Divisão de Assistência Judiciária da UFMG (DAJ), órgão complementar da Faculdade de Direito e Ciências do Estado responsável por prestar assessoria jurídica a pessoas. Fundada em 2014 por um grupo de alunos, a CdH-UFMG utiliza o método da advocacia estratégica em seu trabalho e tem como objetivo defender e promover direitos humanos, buscando uma perspectiva crítica e interdisciplinar, e linhas de ação tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial.

Conectas Direitos Humanos

A Conectas surgiu em 2001 como um esforço coletivo de profissionais, acadêmicos e ativistas. Uma ONG fundada e sediada no Brasil, olhando para a pauta internacional de direitos humanos com uma perspectiva do Sul Global. Por meio do programa de Desenvolvimento e Direitos Socioambientais, a organização busca responsabilização do Estado e das empresas por violações de direitos humanos e ambientais derivadas de atividades econômicas de grande escala.

Série de Policy Papers

Conectas Direitos Humanos

Transparência, participação, responsabilização e reparação: uma proposta de reforma de governança para a remediação do do Rio Doce
1/2018 1ª edição: Abril de 2018

Produzido por Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais e por Conectas Direitos Humanos
Belo Horizonte e São Paulo, Brasil

Participaram da elaboração deste documento:
Caio Borges,
Joana Nabuco,
e Letícia Aleixo

Clínica de Direitos Humanos da UFMG
Av. João Pinheiro, 100 – Ed. Villas Boas (7º andar), Centro, Belo Horizonte/MG
www.clinicadhufmg.com/
clinicadhufmg@gmail.com

Conectas Direitos Humanos
Av. Paulista, 575, 19º andar, Bela Vista, São Paulo/SP
contato@conectas.org
www.conectas.org



Agradecimentos:

Este Policy Paper contou com a valiosa contribuição de diversas pessoas, que generosamente contribuíram com informações, entrevistas e suporte em visitas de campo. As entidades autoras são gratas à inestimável contribuição, recebida ao longo desse período, de Regiane Soares (atingida de Baixo Guandu/ES), Luzia Queiroz (atingida de Paracatu de Baixo/MG), Francisco de Assis Nascimento Nóbrega (Defensoria Pública da União), João Marcos Mariano (Defensoria Pública da União), Mariana Sobral (Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo), Rafael Campos (Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo), Marlon Weichert (Ministério Público Federal), Edmundo Dias (Ministério Público Federal), Paulo Trazzi (Ministério Público Federal), Guilherme de Sá Meneghin (Ministério Público do Estado de Minas Gerais), Tatiana Ribeiro (GEPSA/UFOP), Cristiana Losekann (Organon/UFES), Bruno Milanez (PoEMAS/UFJF), Manoela Holand (HOMA/UFJF), Tchenna Maso (Movimento dos Atingidos por Barragens), Bruno Toledo (Fórum Capixaba de Entidades em Defesa da Bacia do Rio Doce), Julia Neiva (Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos), Ana Paula Alves (Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais) e Raphaela Lopes (Justiça Global). As signatárias declaram, ainda, que as análises e recomendações aqui apresentadas refletem única e exclusivamente a sua posição institucional de forma independente e autônoma dos indivíduos e organizações acima mencionados.



CONTEÚDO

01/2018

- 06 Resumo
- 07 Introdução
- 09 O papel secundário das comunidades atingidas dentro da estrutura da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo
- 12 O descumprimento das determinações do Comitê Interfederativo por parte das empresas e da Fundação Renova
- 14 Falhas na concepção e implementação dos programas de recuperação socioeconômica e socioambiental
- 20 Conclusão e recomendações



TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E REPARAÇÃO: UMA PROPOSTA DE REFORMA DE GOVERNANÇA PARA A REMEDIAÇÃO DO RIO DOCE

ABRIL, 2018

RESUMO

O objetivo deste Policy Paper é fazer uma análise propositiva do modelo para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, criado por meio de um acordo entre as empresas envolvidas (Samarco, Vale e BHP Billiton) e o Poder Público para recuperar a bacia do Rio Doce. A partir da análise do mecanismo com base em padrões internacionais para o direito a uma remediação efetiva, constatou-se a existência de algumas falhas que dificultam, ou até mesmo inviabilizam, o acesso a reparações justas pelas comunidades atingidas.

São elas: a falta de participação efetiva das comunidades atingidas; o descumprimento reiterado das obrigações contraídas pelas empresas por meio do acordo; além de falhas na concepção e implementação dos programas de reparação, que não são compatíveis com os danos sofridos e com o modo de vida das comunidades atingidas. Esses problemas comprometem a legitimidade da estrutura de governança e a eficácia das medidas. São apresentadas recomendações sobre possíveis ajustes no atual modelo de reparação que possibilitem a efetiva remediação dos danos causados. Esses ajustes devem se pautar em quatro eixos principais: transparência, participação, responsabilização e remediação integral. Com isso, espera-se que as comunidades atingidas tenham a oportunidade de definir de forma livre e informada quais são as medidas adequadas para reparar toda a gama de danos sofridos, além de garantir a correta execução dessas medidas pelas entidades competentes.

Palavras-chave:

Rio Doce; Mariana; Fundação Renova; acordo extrajudicial; empresas e direitos humanos; reparação efetiva.



I. INTRODUÇÃO

O presente Policy Paper trata da governança da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo (CIF), que são responsáveis, respectivamente, pela implementação e fiscalização dos programas de recuperação da bacia do Rio Doce em razão do rompimento da barragem de Fundão, ocorrido no dia 5 de novembro de 2015¹. O objetivo é fornecer subsídios e tecer propostas para as necessárias mudanças na governança das mencionadas entidades, bem como nos programas de recuperação por elas desenvolvidos, à luz dos padrões internacionais para o direito a uma remediação efetiva.

A Fundação Renova e o CIF foram criados por meio do termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado em março de 2016 entre as três empresas - Samarco, Vale e BHP Billiton - e a União Federal, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, além de outros órgãos e entidades no âmbito federal e estadual². O TTAC instituiu também os eixos socioeconômico e socioambiental de recuperação da bacia do Rio Doce, dentro dos quais são desenvolvidos os programas de reparação dos danos causados. O eixo socioeconômico inclui, entre outros, o cadastro socioeconômico, por meio do qual a Fundação Renova reconhece quem são as pessoas atingidas e identifica os danos por elas sofridos; e o Programa de Indenização Mediada (PIM), em que as pessoas já cadastradas como atingidas podem buscar reparações pecuniárias sem precisar recorrer à via judicial.

Nota-se, portanto, que foi feita uma opção pela via extrajudicial para a solução de controvérsias entre pessoas atingidas e as empresas envolvidas. De um lado, tal opção se justifica em razão das diversas

barreiras ao acesso à justiça no Brasil, sobretudo quando se trata de violações de direitos humanos por empresas. Alguns dos principais problemas enfrentados são a morosidade da justiça, o desconhecimento dos direitos pelas comunidades atingidas e a dificuldade de mensurar os danos causados.³ Por outro lado, uma série de medidas devem ser adotadas a fim de garantir que mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias protejam de forma efetiva os direitos das partes em conflito.⁴ A efetividade desses mecanismos depende não só do seu próprio desenho institucional, que deve fornecer os instrumentos necessários para que as pessoas atingidas recebam reparações por todos os danos sofridos. É necessário também que exista uma fiscalização efetiva do seu cumprimento, além de vias judiciais capazes de garantir a execução dessas reparações caso o mecanismo em questão seja falho ou incompleto. Nesse sentido, a solução extrajudicial de controvérsias envolvendo violações de direitos humanos não pode criar barreiras ao acesso à justiça por parte das pessoas atingidas, já que isso colocaria em risco todo o seu funcionamento.

Desde a assinatura do TTAC, organizações da sociedade civil, acadêmicos e acadêmicas, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como representantes de movimentos sociais e das comunidades atingidas, identificaram uma série de problemas e pontos mercedores de reforma na estrutura das entidades criadas e dos programas de reparação. Mais especificamente, criticou-se (i) a falta de participação das pessoas atingidas no processo de negociação do TTAC e na estrutura da Fundação Renova e do CIF; (ii) a fixação de um valor máximo a ser gasto pelas empresas nos primeiros anos de reparação dos danos causados antes mesmo de existir um diagnóstico completo da extensão do desastre



; e (iii) a ausência de metas concretas e parâmetros claros para determinar o cumprimento das obrigações assumidas por meio do acordo.⁵

Diante disso, no ano de 2017 outros dois acordos foram celebrados com o objetivo de avaliar a eficiência dos programas até então desenvolvidos, promover o diagnóstico socioeconômico e socioambiental do desastre e criar assessorias técnicas para auxiliar as pessoas atingidas durante todo o processo de reparação: o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), assinado em janeiro de 2017, e o seu aditivo, assinado em novembro do mesmo ano. Atualmente, está em curso também a negociação de um acordo final entre as empresas envolvidas e os Ministérios Públicos Federal e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo que irá ajustar a governança da Fundação Renova e do CIF.

Este Policy Paper pretende aproveitar o atual momento de redesenho da governança criada pelo TTAC para tecer propostas de como adequá-la aos padrões internacionais para o direito a uma remediação efetiva. Faremos uma análise propositiva de três lacunas que têm causado especial embaraço à realização dos direitos das pessoas atingidas, em comparação com o direito internacional dos direitos humanos. São elas: (i) a falta de participação efetiva, dotada de poder decisório, das comunidades atingidas na estrutura da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo; (ii) o descumprimento reiterado de obrigações contraídas no TTAC e das determinações do Comitê Interfederativo por parte da Fundação Renova; e (iii) falhas na concepção e implementação dos programas de reparação das pessoas atingidas, sobretudo do programa de cadastro socioeconômico e do Programa de Indenização Mediada (PIM).



II. O PAPEL SECUNDÁRIO DAS COMUNIDADES ATINGIDAS DENTRO DA ESTRUTURA DA FUNDAÇÃO RENOVA E DO COMITÊ INTERFEDERATIVO

De acordo com o direito internacional dos direitos humanos, indivíduos que sofrem graves violações não devem ser vistos apenas como receptores de medidas de reparação, devendo também participar ativamente da criação, avaliação e operação desses mecanismos.⁶ Isso é particularmente importante em casos de violações de direitos humanos cometidas por empresas, tendo em vista a necessidade de equilibrar as assimetrias existentes entre elas e as pessoas atingidas.⁷ É importante, ainda, que a participação ocorra antes mesmo do início da implementação das medidas de reparação, para que as partes apontem conjuntamente qual será o modelo de reparação adotado.⁸ Portanto, às pessoas atingidas deve ser dada a oportunidade de efetivamente influenciar a concepção e execução dos processos de remediação e de determinar quais medidas são adequadas para reparar toda a gama de danos por elas sofridos. Para que essa participação seja livre e informada, as comunidades atingidas também devem ter pleno acesso a informações relevantes sobre os danos por elas sofridos, mecanismos de reparação disponíveis, bem como sobre todos os recursos jurídicos, médicos e psicológicos existentes.⁹

No caso do Rio Doce, as comunidades atingidas não participaram de forma efetiva da concepção das medidas de reparação e estão às margens dos processos de implementação e fiscalização. Conforme prevê o TTAC e o seu estatuto, a Fundação Renova

é a entidade responsável pelo desenvolvimento e implementação dos programas de recuperação da bacia do Rio Doce, bem como a gestão dos fundos destinados a esses programas. A Fundação é composta por quatro órgãos internos: (i) a Diretoria Executiva, que elabora, propõe e executa os programas de recuperação da bacia do Rio Doce; (ii) o Conselho de Curadores, que aprova os programas propostos pela Diretoria Executiva; (iii) o Conselho Consultivo, que tem a função de assessorar a Fundação e formular opiniões sobre os programas de reparação, cujo caráter não é vinculante; (iv) e o Conselho Fiscal, que exerce a função de fiscalização financeira e contábil da Fundação Renova.

O único órgão que possui membros apontados pelas pessoas atingidas é o Conselho Consultivo, composto por dezessete membros, sendo cinco deles representantes das comunidades atingidas. O Conselho de Curadores é composto por sete membros - seis apontados pelas três empresas envolvidas, na proporção de dois para cada uma, além de um membro indicado pelo Comitê Interfederativo. Os membros da Diretoria Executiva, por sua vez, são nomeados pelo Conselho de Curadores e devem ser indivíduos dotados de formação técnica e notória experiência profissional na sua área de atuação. Por fim, o Conselho Fiscal é composto por membros nomeados pelo Conselho de Curadores, por cada uma das empresas envolvidas, pela União Federal e pelos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

O Comitê Interfederativo (CIF), por sua vez, consiste em uma instância externa de interlocução entre a Fundação Renova e o Poder Público. Suas atribuições incluem, entre outras coisas, a validação dos programas de recuperação e a aplicação de penalidades à Fundação Renova e às três empresas envolvidas em caso de descumprimento de qualquer



das obrigações por elas assumidas no bojo do TTAC. O CIF é composto exclusivamente por representantes do Poder Público. Dentre os seus doze membros, dois são representantes dos municípios de Minas Gerais afetados pelo e um é representante dos municípios afetados no Espírito Santo. Tais representantes, porém, são funcionários do Poder Público municipal e não representam os interesses das comunidades atingidas. Além dos seus membros, o CIF poderá também instituir Câmaras Técnicas para aconselhá-lo na análise dos programas de recuperação propostos e de seus resultados. As Câmaras Técnicas podem ser integradas por pessoas atingidas, mas suas atribuições são limitadas e, em regra, não são dotadas de poder decisório.

A partir daí, já é possível notar a primeira lacuna na governança da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo: as comunidades atingidas não são dotadas de poder decisório dentro das suas estruturas. Tanto o Conselho Consultivo da Fundação Renova, como as Câmaras Técnicas do CIF, dos quais participam as comunidades atingidas, emanam recomendações e opiniões de caráter não vinculante. Além disso, no caso do Conselho Consultivo da Fundação Renova, os representantes das comunidades atingidas são uma reduzida minoria – apenas cinco de dezessete membros. Apenas a representação paritária e dotada de poder decisório entre comunidades atingidas e demais atores envolvidos – incluindo empresas e Poder Público – será capaz de garantir a sua participação efetiva. Será incompatível com o direito internacional dos direitos humanos qualquer proposta de participação das comunidades atingidas em número inferior àquele necessário para que elas tenham o poder de determinar os rumos dos programas de reparação. Tais propostas também são contrárias aos pleitos formulados pelas comunidades atingidas ao longo das negociações do novo acordo.¹⁰

A efetividade da participação das pessoas atingidas também é enfraquecida em razão da ausência de parâmetros para tal participação e para a nomeação de seus representantes. O TTAC, o estatuto da Fundação Renova e o Regimento Interno do CIF não possuem regras claras sobre como ocorrerá o processo de escolha de tais representantes. A título exemplificativo, por meio da Deliberação nº 155/2018, o CIF determinou que a Fundação Renova custeie a participação de comunidades tradicionais atingidas nas reuniões da Câmara Técnica Indígena e de Povos e Comunidades Tradicionais (CT-IPCT). A mesma deliberação determina que tal participação se dará conforme parâmetros a serem definidos pela CT-IPCT e pela Fundação Renova, observando orientações prévias do CIF. Não há menção, portanto, à obrigação de realizar processos de consulta nos moldes da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a possíveis protocolos de consulta prévia que tais comunidades possam ter elaborado.¹¹ A fim de assegurar a conformidade dessa participação às práticas culturais das comunidades tradicionais atingidas, o CIF deve incluir essa menção em suas orientações prévias e garantir que tais orientações sejam respeitadas.

A falta de participação efetiva compromete, inclusive, a própria legitimidade das duas entidades. A Fundação Renova foi criada com o objetivo de ser uma entidade independente das empresas e com autonomia para gerir os recursos e executar os programas de recuperação. Porém, na prática, ela não é exatamente autônoma em relação às empresas envolvidas, tendo em vista que cabe a elas a nomeação, seja direta ou indireta, dos membros da Fundação que desenvolvem, aprovam e executam os programas de reparação. Diante dessa falha de governança do atual modelo de reparação instituído pelo TTAC,



as comunidades atingidas passaram a pleitear que a discussão dos programas de reparação ocorra em esferas locais de tomada de decisão, de modo a permitir sua efetiva participação no processo decisório. Um exemplo disso é o Grupo de Trabalho para a temática de Reparação do Direito à Moradia que foi instituído em Mariana. Uma das reuniões do GT contou com a participação de mais de 150 pessoas, sendo a sua maioria de pessoas atingidas, além de Secretarias do Estado de Minas Gerais, do Município de Mariana, representantes da Fundação Renova, das empresas envolvidas e do Ministério Público. Essa aproximação entre as instâncias de tomada de decisão e os territórios atingidos facilita a presença das comunidades e possibilita discussões que levem em conta as particularidades de cada comunidade, proporcionando, assim, a sua participação efetiva no processo decisório.

Com relação ao acesso à informação, pessoas atingidas não têm acesso a documentos essenciais para o processo de reparação, que repercutem diretamente na sua esfera de direitos, tais como laudos de avaliação dos seus bens e a fundamentação das decisões que negam a prestação de algum auxílio.¹² Além disso, o último acordo assinado entre as empresas e o Ministério Público, de novembro de 2017, prevê a criação de assessorias técnicas para assistir as pessoas atingidas durante todo o processo de reparação. Elas deverão ter absoluta independência em relação à Fundação Renova e às empresas envolvidas, bem como ser compostas por profissionais qualificados e aptos a fornecer subsídios para que as comunidades atingidas pelo desastre defendam seus próprios interesses. A operação das assessorias técnicas já teve início nos municípios de Mariana e Barra Longa e a sua devida implementação em todas as comunidades atingidas pelo é fundamental para garantir que a participação das pessoas atingidas seja livre e informada.

RECOMENDAÇÕES:

- As comunidades atingidas devem ter representação paritária dentro de órgãos internos dotados de poder decisório no âmbito da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo. Isso é fundamental não apenas para garantir o respeito aos direitos dessas comunidades, mas também para tornar legítima a atuação das duas entidades.
- A nomeação desses representantes deve ocorrer por meio de um procedimento transparente, equânime e que observe a dinâmica cultural e social de cada comunidade.
- Sem prejuízo da sua participação nos órgãos internos da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo, deve-se implementar também esferas locais de tomada de decisão quanto às medidas de reparação dos danos causados. As discussões a nível local facilitam a presença das pessoas atingidas e garantem que as particularidades de cada comunidade sejam levadas em conta no momento da tomada de decisão.
- A sua participação deve ser acompanhada de um processo rigoroso de capacitação e difusão de informações relevantes junto às comunidades atingidas por meio das assessorias técnicas, conforme previsto no TAP e em seu aditivo.



III. O DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO COMITÊ INTERFEDERATIVO POR PARTE DAS EMPRESAS E DA FUNDAÇÃO RENOVA

Melhores práticas e definições de boa governança variam a depender dos objetivos a serem alcançados por meio de cada desenho institucional. No entanto, elementos essenciais para a garantia de uma boa governança são: transparência, atribuição de competências, possibilidade de responsabilização das autoridades competentes, participação pública e capacidade de responder às necessidades das pessoas interessadas.¹³ Além disso, de acordo com o direito internacional dos direitos humanos, a cessação de uma violação em curso e a investigação e punição dos responsáveis são essenciais para a garantia de uma remediação adequada.¹⁴

No caso do Rio Doce, porém, o TTAC afirma expressamente que a sua assinatura não importa a assunção de responsabilidade pelo rompimento da barragem de Fundão, mas sim um ato voluntário por meio do qual as empresas assumem a obrigação de reparar os danos causados. Ainda assim, o acordo estabelece o procedimento por meio do qual o CIF aplicará as penalidades cabíveis em razão do descumprimento das obrigações por ele criadas. Segundo as disposições do TTAC, o CIF deverá enviar um comunicado formal à Fundação Renova e às três empresas dando ciência do descumprimento e estabelecendo um “prazo compatível para a devida adequação” (Cláusula 247). Nesse período, a Fundação e as empresas deverão cumprir integralmente

a obrigação indicada, justificar o descumprimento ou solicitar uma dilação de prazo. O acordo não estabelece um limite de tempo para que o CIF aprecie as justificativas apresentadas pela Fundação Renova ou pelas empresas. Ele determina apenas que, caso descumprimento se mantenha, o Comitê aplicará as multas cabíveis.

A despeito do sistema de penalidades criado, em diversas ocasiões não apenas houve o descumprimento de obrigações assumidas pelas empresas e pela Fundação Renova, como também de determinações proferidas pelo Comitê Interfederativo no curso desse procedimento sancionatório acima descrito. Por meio da Deliberação nº 152, de 26 de fevereiro de 2018, por exemplo, o CIF indeferiu integralmente um recurso apresentado pela Fundação Renova e confirmou o conteúdo de outras três deliberações anteriores. A primeira delas, a Deliberação nº 58/2017, foi proferida em 31 de março de 2017 e fixou o prazo de 30 dias para o início da implementação do programa de cadastro socioeconômico nas comunidades localizadas entre Nova Almeida e Conceição da Barra, ao norte da foz do Rio Doce, no Espírito Santo.

O cadastro socioeconômico é o programa por meio do qual a Fundação Renova identifica e reconhece quem são as pessoas atingidas e os danos por elas sofridos, para a partir daí implementar as primeiras medidas de reparação. Nos termos do TTAC, a Fundação Renova deveria ter concluído o procedimento de cadastro em até oito meses a contar da assinatura do acordo, isto é, em novembro de 2016. No entanto, o exemplo descrito demonstra que, passados dois anos desde a assinatura do acordo e dois anos e meio desde o rompimento da barragem, ainda há diversas comunidades atingidas que não



foram reconhecidas, o que impossibilita o recebimento de qualquer tipo de assistência. Note-se, ainda, que a primeira deliberação do CIF sobre o assunto é datada de março de 2017 e, até fevereiro de 2018, a Fundação Renova ainda não tinha cumprido com a sua obrigação de realizar o cadastro dessas comunidades.

Portanto, o descumprimento reiterado, por parte da Fundação Renova, das obrigações contraídas pelo TTAC e das determinações do CIF é a segunda lacuna da governança criada pelo TTAC, e vem atrasando todo o processo de recuperação. Tal falha é particularmente grave quando se trata do reconhecimento das comunidades atingidas e inclusão de pessoas no cadastro socioeconômico, tendo em vista que, sem isso, qualquer tipo de reparação é completamente inviabilizado. Nesse sentido, decisões quanto à legitimidade e elegibilidade de pessoas atingidas para participar de mecanismos de reparação devem ser revistas por uma entidade externa, imparcial e independente das empresas envolvidas.

Tal prática, inclusive, já foi reconhecida por especialistas em matéria de direitos humanos como sendo uma ferramenta importante de garantia dos direitos de vítimas de violações a direitos humanos buscando reparações por meio de mecanismos extrajudiciais de remediação. Em 2012, a empresa mineradora Barrick Gold criou um mecanismo interno para reparar mulheres vítimas de violência sexual cometida por seguranças privados da mina de Porgera, em Papua Nova Guiné. Esse foi um dos primeiros mecanismos extrajudiciais de remediação por violações a direitos humanos desenvolvidos depois do marco normativo dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. Por esse motivo, especialistas em direito internacional dos direitos humanos das universidades de Harvard

e Columbia desenvolveram um estudo em que buscaram extrair lições do caso passíveis de aplicação em mecanismos futuros. Dentre as práticas reconhecidas como positivas, está a atribuição da decisão quanto a legitimidade e elegibilidade das requerentes a uma entidade terceira. O estudo também frisa algumas falhas do mecanismo, tais como a falta de participação das vítimas e a criação de barreiras ao acesso à justiça.¹⁵

RECOMENDAÇÕES:

- Deve-se instituir novas sanções pelo descumprimento das obrigações contraídas por meio do TTAC de modo a coibir o desrespeito às determinações do CIF por parte da Fundação Renova e das empresas envolvidas. A utilização de multas mais rigorosas e até mesmo a responsabilização pessoal dos agentes responsáveis pela tomada de decisão e execução dos programas de reparação são algumas das medidas que podem ser capazes de alterar essa dinâmica.
- Quanto ao programa de cadastro socioeconômico, especificamente, deve-se atribuir a revisão do cadastro a uma entidade externa e independente e imparcial da Fundação Renova e das empresas, como forma de garantir que esse programa seja implementado de forma célere, transparente e efetiva.



IV. FALHAS NA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE RECUPERAÇÃO SOCIOECONÔMICA E SOCIOAMBIENTAL

a. Integração entre os eixos socioambiental e socioeconômico

A tutela dos direitos humanos e do meio ambiente são indissociáveis.¹⁶ Um meio ambiente ecologicamente equilibrado é pressuposto fundamental para o exercício de outros direitos humanos, como o direito à saúde e o direito à vida. Além disso, o direito a um meio ambiente sadio é, por si só, um direito humano de mais alta relevância, conforme reconhecido pela Constituição de 1988¹⁷ e por diversos instrumentos internacionais.¹⁸ Recentemente, um novo tratado regional vinculante, assinado no âmbito da Comissão para a América Latina e o Caribe (CEPAL), reafirmou a indissociabilidade entre proteção ambiental e dos direitos humanos. O tratado estabelece que os Estados-parte devem garantir a todas as pessoas o direito de viver em um meio ambiente sadio e o direito à participação informada em processos de tomada de decisão sobre questões ambientais.¹⁹

O mecanismo de reparação instituído pelo TTAC, porém, impossibilita uma abordagem comum e integrada de questões de direitos humanos e do meio ambiente. Além de criar a Fundação Renova e o Comitê Interfederativo, o acordo instituiu também os eixos socioeconômico e socioambiental de recuperação

da bacia do Rio Doce. A partir da análise dos programas desenvolvidos dentro de cada eixo²⁰, é possível notar que questões relacionadas à recuperação do meio ambiente não estão presentes na concepção dos programas destinados a reparar os impactos causados sobre direitos humanos. Da mesma maneira, questões de direitos humanos não são devidamente levadas em conta na elaboração de programas destinados a recuperar o meio ambiente.

A conexão intrínseca entre os dois eixos fica muito visível na prática. Pescadores e pescadoras cuja única fonte de renda era a pesca dependem da recuperação do Rio Doce para o exercício do seu direito ao trabalho e para a geração de renda. O mesmo se diz das comunidades atingidas em que a economia local se pautava eminentemente em atividades comerciais relacionadas ao turismo, que sofreu prejuízos severos com os danos ambientais causados pelo rompimento da barragem de Fundão. Práticas culturais e o modo de vida tradicional também estão intimamente conectados com o meio ambiente e, sem a recuperação do Rio Doce, qualquer programa que pretenda proteger a qualidade de vida de povos indígenas e outras comunidades tradicionais tende a se tornar inócuo. Igualmente, comunidades atingidas que têm no Rio Doce a sua única ou principal fonte de abastecimento de água apenas terão realizados os seus direitos à saúde e à água caso o meio ambiente seja recuperado.

Enquanto a recuperação ambiental não estiver completa, as pessoas atingidas sofrem de forma continuada com embaraços ao exercício de diversos direitos, como o direito à água e ao trabalho. Com isso, surge, também, um dever contínuo, por parte da Fundação Renova, de prestar auxílio às pessoas atingidas para reparar ou mitigar tais danos - no caso do direito à água, surge a obrigação de fornecer



água engarrafada, por exemplo; no caso do direito ao trabalho, surge a obrigação de prestar auxílio financeiro emergencial àqueles que sofreram perdas na sua fonte de renda. Os programas de recuperação do eixo socioeconômico têm por objetivo, justamente, implementar esse tipo de medida, de modo que o encerramento desses programas apenas pode ocorrer uma vez que seja concluída a recuperação ambiental. Portanto, a separação entre os eixos socioeconômico e socioambiental, sem que haja uma abordagem comum e coerente que os une, é uma falha metodológica que necessita de correção para que os danos sofridos pelas pessoas atingidas sejam efetivamente reparados.

RECOMENDAÇÕES:

- Deve-se realizar o diagnóstico completo e integrado dos danos socioambientais e socioeconômicos causados pelo rompimento da barragem de Fundão. A compreensão da extensão dos danos e da inter-relação entre o eixo socioeconômico e socioambiental possibilitará o desenvolvimento paralelo e ordenado dos programas desenvolvidos no bojo de cada eixo.

- As medidas de reparação dos danos socioambientais deverão amparar o cumprimento dos objetivos do eixo socioeconômico, e vice-versa. A participação das comunidades atingidas deve ser efetiva durante todo o processo de diagnóstico e implementação dos programas de recuperação em ambos os eixos. A revisão dos programas de reparação desenvolvidos até agora para compatibilizar a reparação de danos ambientais e a direitos humanos é determinante para que tais programas sejam bem-sucedidos e ofereçam reparações adequadas às comunidades atingidas. Deve ser assegurado o monitoramento participativo contínuo.

b. Cadastro socioeconômico e Programa de Indenização Mediada

No caso específico do programa de cadastro socioeconômico e do Programa de Indenização Mediada (PIM), outras falhas estruturais foram identificadas e merecem atenção durante o processo de diagnóstico dos danos causados pelo desastre. De acordo com os padrões internacionais do direito a uma remediação efetiva, as reparações disponíveis às pessoas atingidas sejam proporcionais à gravidade dos danos por elas sofridos.²¹ Além disso, como forma de coibir a prática de novas violações e garantir a reparação adequada de violações de diferentes naturezas, deve-se disponibilizar diferentes tipos de remediação, tais como restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição.²²

A escolha sobre o tipo de reparação mais adequado para cada situação deve ser conferida às comunidades atingidas, que, conforme já mencionado, devem ter a oportunidade de efetivamente participar e influenciar o processo de reparação dos danos sofridos. Sem prejuízo do que possam determinar as comunidades atingidas, melhores práticas em matéria de direito a uma remediação efetiva garantem que, sempre que possível, deve ser dada prioridade a medidas de restituição. Isto é, medidas de reparação que tenham a capacidade de restituir as pessoas atingidas a um estado no mínimo igual, se não melhor, do que aquele em que se encontravam antes da violação.²³



Formas tradicionais de remediação

Restituição: medidas que retornam as vítimas ao seu estado anterior à violação sofrida;

Compensação: reparação em dinheiro por danos que têm consequências financeiras;

Reabilitação: inclui a prestação de assistência médica, psicológica e social a pessoas que sofreram violações;

Satisfação: a depender da circunstância, medidas de satisfação incluem a cessação das violações, desculpas públicas, investigação e divulgação pública dos fatos, etc.;

Garantias de não repetição: medidas que previnam futuras violações semelhantes, tais como alterações legislativas.

Porém, conforme já mencionado, é atribuição da Fundação Renova a elaboração e implementação de todos os programas de recuperação da bacia do Rio Doce e as pessoas atingidas não têm poder decisório dentro da sua estrutura. Ao contrário, o órgão que aprova tais programas é composto por sete membros, dos quais seis são apontados pelas empresas envolvidas. Assim, em última análise, cabe às empresas a determinação de (i) quem são as pessoas atingidas; (ii) quais danos são reconhecidos; (iii) qual tipo de reparação será concedida para cada tipo de dano; (iv) quais meios de prova são aceitos para a comprovação de tais danos; e (v) qual será o procedimento adotado para a inclusão das pessoas atingidas no cadastro.

Como resultado disso, o processo de inclusão no cadastro socioeconômico é longo, burocrático e incompatível com o modo de vida e com as perdas sofridas pelas pessoas atingidas.²⁴ Com relação aos meios de prova, relatou-se que a Fundação Renova exige das pessoas atingidas – inclusive daquelas que perderam todos os seus bens em razão do desastre – a apresentação de comprovantes de todos os bens perdidos, seja por meio de notas fiscais ou fotografias. De pescadores e pescadoras – que muito frequentemente trabalham na informalidade e constroem seus próprios barcos e instrumentos de pesca –, exigiu-se a apresentação da sua identidade profissional devidamente atualizada ou das notas fiscais de compra dos seus instrumentos de pesca para que fossem reconhecidos como atingidos. A esse respeito, por meio da Recomendação Conjunta nº 10 de 26 de março de 2018, o Ministério Público Federal, o Ministério Público dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, o Ministério Público do Trabalho, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo ressaltaram que a autodeclaração das pessoas atingidas deve ser considerada prova idônea para atestar a sua situação, nos termos da cláusula 21 do TTAC.



Além disso, o formulário a ser preenchido pelas pessoas atingidas buscando reconhecimento é de difícil compreensão em razão da linguagem empregada e da sua extensão, de quase 600 páginas.²⁵ Também há relatos que Fundação Renova, sob a justificativa de evitar fraudes, tem realizado sucessivas revisões do cadastro, mesmo após a apresentação de provas suficientes dos danos sofridos pelas pessoas atingidas. A burocracia que permeia todo o programa de cadastro, incluindo as revisões dos cadastros já realizados, retarda todo o processo de reparação e impede o acesso das pessoas atingidas a todos os demais programas. De acordo com os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, mecanismos extrajudiciais de reparação por violações de direitos humanos devem ser acessíveis, previsíveis e transparentes.²⁶ Em outras palavras, deve-se assegurar que tais mecanismos atendam a todas as pessoas atingidas, por meio de um procedimento claro e pré-estabelecido, fomentando a confiança na sua efetividade. É necessário, portanto, que tais falhas sejam corrigidas o quanto antes para evitar o agravamento da situação dos direitos humanos na bacia do Rio Doce e para impedir que novos e continuados impactos ocorram.

No âmbito do Programa de Indenização Mediada (PIM), uma das principais distorções a ser corrigida se refere à matriz de danos e aos parâmetros para a fixação dos valores ofertados às comunidades atingidas. A matriz de danos consiste em uma lista com os danos reconhecidos como passíveis de indenização e o respectivo valor a ser pago como forma de reparação desses danos.²⁷ Conforme já mencionado, as comunidades atingidas não participaram do processo de formulação da lista ou de fixação dos valores e não há possibilidade de negociação de tais valores durante o atendimento nos escritórios do PIM. Tomando-se como exemplo os valores pagos como forma de reparação pela interrupção temporária de água, consta na matriz de danos que a Fundação Renova paga entre R\$880,00 e R\$1.000,00 àqueles que sofreram o dano, a depender da localidade

em que a pessoa atingida habitava.²⁸ A Fundação Renova justifica tais valores afirmando que o fornecimento de água foi interrompido apenas por alguns dias após o desastre.²⁹ No entanto, como ainda não houve a completa despoluição das águas do Rio Doce, o restabelecimento do fornecimento de água não importa dizer que as pessoas atingidas têm acesso à água potável atualmente.

Na realidade, laudos de especialistas independentes apontam que, ao contrário do que afirma a Fundação Renova, a água do Rio Doce está imprópria para consumo humano.³⁰ Aqueles que têm condições financeiras para tal incorrem em custos com a compra de água mineral e construção de poços artesianos até hoje, passados dois anos e meio do desastre. As pessoas atingidas que não podem arcar com esses custos se veem obrigadas a consumir a água do rio, e já reportaram estar sofrendo diversos impactos em sua saúde decorrentes do contato e ingestão da água.³¹ Portanto, as comunidades atingidas não têm igual oportunidade de acesso à água potável, o que contraria os padrões internacionais para o direito à água.³² Vê-se, assim, que o dano reconhecido pela Fundação Renova e o valor ofertado como forma de reparação não são compatíveis com as reais perdas sofridas pelas pessoas atingidas que, desprovidas de uma reparação adequada, acabam sofrendo novos e continuados danos.

Ainda com relação aos valores pagos, a utilização de práticas discriminatórias é constantemente relatada pelas pessoas atingidas, sobretudo no que se refere à diferença entre a indenização oferecida a pescadores homens e aquela oferecida a pescadoras mulheres.³³ Conforme consta na matriz de danos, os valores oferecidos a pescadores profissionais que também são proprietários de embarcações são significativamente maiores do que aqueles oferecidos aos chamados tripulantes. Diversas vezes, pescadoras mulheres que exerciam a profissão de maneira independente e eram proprietárias de embarcações foram qualificadas como



tripulantes. Com isso, receberam indenizações menores do que aquelas pagas a pescadores homens – esses sim reconhecidos como proprietários – que se encontravam em situação semelhante.³⁴

O oferecimento de assistência jurídica gratuita às pessoas atingidas que participem do PIM também é fundamental para a garantia do bom funcionamento do programa e da efetiva reparação dos danos causados.³⁵ As pessoas atingidas devem ter pleno conhecimento das consequências jurídicas envolvidas na assinatura dos acordos individuais firmados no âmbito do PIM, além de ter informações sobre outras vias disponíveis para buscar reparações – tal como a via judicial. A ausência de assistência jurídica gratuita coloca as comunidades atingidas em uma situação de especial vulnerabilidade, inclusive frente a possíveis práticas predatórias adotadas por profissionais do direito e escritórios de advocacia. Há diversos relatos que apontam o pagamento de honorários advocatícios abusivos por parte de pessoas atingidas que, por não ter acesso a assistência jurídica gratuita, se viram forçadas a contratar advogados privados para auxiliá-los na busca por indenizações sem a devida orientação sobre seus direitos.

É importante mencionar também a inserção de cláusulas de confidencialidade e de quitação ampla, geral e irrestrita nos acordos individuais assinados no âmbito do PIM. O art. 46 do Regimento Interno do PIM estabelece limitações à utilização de dados do programa fora do contexto dos programas de recuperação socioeconômica da bacia do Rio Doce, fixando uma multa de R\$10.000,00 àqueles que o fizerem. A exigência de confidencialidade sobre as propostas financeiras recebidas, dentre outras informações pertinentes ao desenvolvimento do PIM, fere a transparência e a igualdade de tratamento entre as pessoas atingidas que participem do programa.³⁶ Cláusulas de confidencialidade apenas devem ser inseridas somente a requerimento das pessoas atingidas, que podem optar por fazer uso delas como forma de proteger a sua privacidade e a sua

segurança, mas jamais por imposição da Fundação Renova.³⁷

Além disso, em contrariedade à orientação do CIF e da Defensoria Pública, o Regimento Interno do PIM condiciona a participação no programa e o pagamento de indenizações à renúncia, por parte das pessoas atingidas, do seu direito de ação por danos causados pelo rompimento da barragem (art. 26 do Regimento Interno no PIM). Em outras palavras, ao receber indenização pelos danos constantes na matriz de danos do PIM, a pessoa atingida fica impedida de buscar, pela via judicial, indenizações por quaisquer outros danos relacionados ao desastre. A reparação completa de todos os danos causados é imprescindível à realização dos direitos das pessoas atingidas e são ilegais quaisquer cláusulas que criem barreiras ao acesso à justiça ou impliquem a renúncia a indenizações ainda não pagas.³⁸

No âmbito do PIM, Fundação Renova também celebrou um termo de cooperação com o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) por meio do qual ela se compromete a arcar com os custos da celebração de acordos extrajudiciais no bojo de ações individuais em que as pessoas atingidas busquem reparações pela privação de água potável. Dentro desse mecanismo, a Fundação Renova arca com os custos da contratação de profissionais de mediação e dos escritórios que recebem as pessoas atingidas para atendimento. Esses escritórios, muitas vezes, são os mesmos utilizados para os atendimentos no âmbito do PIM. Não é oferecida assistência jurídica gratuita dentro do programa e, na prática, os valores pagos são os mesmos oferecidos por meio do PIM. Falhas no seu desenho suscitam uma série de dúvidas sobre a adequação desse modelo para o caso concreto. O termo de cooperação não contém salvaguardas para garantir o direito a uma remediação integral. Não existe a obrigação de que a Renova seja transparente quanto aos critérios de reparação. O escopo da indenização não considera a violação continuada ao direito à água pela ausência de informações confiáveis sobre a segurança e qualidade



da água para consumo humano. Assim, um termo de cooperação como esse apenas pode existir caso sejam atendidas as recomendações de participação efetiva e informada, cuja ausência compromete a legitimidade da Fundação Renova, conforme descrito acima. Além disso, o TJMG deve se certificar de que é oferecida às pessoas atingidas a assistência jurídica gratuita, o pagamento de indenizações em valores compatíveis com as perdas sofridas, a real possibilidade de negociação desses valores, bem como a não utilização de cláusulas de confidencialidade e de quitação geral e irrestrita.

Por fim, é importante mencionar que o TTAC limita o valor do aporte que as empresas farão à Fundação Renova nos seus primeiros anos de vigência, de 2016 a 2021 (Cláusulas 226 e 231, parágrafo primeiro). Para fins de cálculo desse valor, considera-se não apenas o que as empresas efetivamente transferiram à Fundação Renova, mas também parte dos valores bloqueados ou depositados judicialmente, além dos valores pagos no bojo de processos judiciais em que pessoas atingidas buscam reparações pelos danos sofridos. O acordo limita também o valor global a ser gasto pela Fundação Renova nas medidas de compensação das pessoas atingidas. De acordo com a Cláusula 232 do acordo, a Fundação destinará o montante fixo anual de R\$240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) por um período de 15 anos para a execução de medidas compensatórias dentro dos programas de recuperação. Esse valor não poderá ser inferior ou superior ao total de R\$ 3.600.000.000,00 (três bilhões e seiscentos milhões de reais) ao final desse período (Cláusula 232, parágrafo segundo). Conforme já mencionado, o direito a uma remediação efetiva requer que as pessoas atingidas recebam uma remediação adequada e proporcional a todos os danos por elas sofridos. Portanto, qualquer limitação aos valores a serem gastos em medidas de remediação é incompatível com a tutela internacional dos direitos humanos e devem ser revogadas em uma possível revisão do TTAC.

RECOMENDAÇÕES:

- No âmbito do cadastro socioeconômico, a autodeclaração deve ser um meio de prova aceito pela Fundação Renova para a comprovação dos danos sofridos, de modo a adequar o programa ao modo de vida das comunidades atingidas.
- O processo de inclusão no cadastro deve ser menos burocrático, mais célere, e sua revisão deve ocorrer em caráter excepcional, e sempre a ser realizada por uma entidade externa, independente e imparcial.
- Quanto ao PIM, deve-se rever a matriz de danos para incorporar as reais perdas sofridas pelas comunidades atingidas.
- Os valores oferecidos a título de indenização, tanto no PIM quanto no termo de cooperação, devem obedecer a critérios objetivos, não discriminatórios e pré-determinados, mas sempre passíveis de adequação e negociação a depender das particularidades de cada pessoa atingida.
- Deve-se garantir a assistência jurídica gratuita às pessoas atingidas ao longo de todo o processo de reparação, mas sobretudo no âmbito do PIM e dos atendimentos por meio do termo de cooperação entre a Fundação Renova e o TJMG, onde são assinados acordos individuais que têm influência direta na sua esfera de direitos.
- Todos os danos sofridos pelas pessoas atingidas devem ser reparados integralmente e deve ser declarada nula qualquer disposição que exima a Fundação Renova do pagamento de indenizações por danos não reparados, que crie embaraços ao acesso à justiça pelas pessoas atingidas ou que limite o valor a ser destinado à reparação dos danos causados.



V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Ante a todo o exposto, pode-se perceber que o mecanismo de reparação criado em março de 2016 por meio do TTAC possui uma série de lacunas e falhas de implementação que precisam ser repensadas. Mecanismos extrajudiciais de reparação por violações a direitos humanos devem conter instrumentos internos e externos de controle e monitoramento que garantam a sua efetividade. A celeridade é um elemento essencial de um remédio efetivo, mas não se pode abrir mão da reparação completa dos danos causados a pretexto de dar uma solução rápida ao caso.

No caso do Rio Doce, a participação efetiva e informada das comunidades atingidas, a responsabilização pelo descumprimento das obrigações contraídas pelo TTAC e mudanças estruturais na concepção dos programas de reparação são medidas fundamentais para que o mecanismo cumpra com o seu objetivo de reparar os danos causados ao meio ambiente e aos direitos humanos. Caso contrário, a assimetria de poder entre empresas e pessoas atingidas fica ainda mais exacerbada, e novos e continuados danos serão causados ao longo do processo de reparação, ampliando as obrigações das empresas e da Fundação Renova.

A fim de atingir o objetivo de reparar efetivamente as pessoas atingidas pelo rompimento da barragem de fundão, as alterações no atual modelo de reparação devem se pautar em quatro eixos: transparência, participação, responsabilização e remediação integral.

1. Transparência: a transparência pressupõe garantir o acesso, pelas comunidades atingidas, às informações relevantes sobre as violações de direitos humanos sofridas e sobre as possibilidades de reparação disponíveis. Esse é um elemento fundamental do direito a uma remediação efetiva e um pressuposto para o exercício de outros direitos, como o direito à participação. Portanto, qualquer proposta de revisão do atual modelo de reparação adotado pelo TTAC deve ter como ponto de partida o levantamento e ampla divulgação de informações relevantes ao caso. Diante disso, recomenda-se:

☒ A completa avaliação da extensão dos danos causados por meio do diagnóstico integrado dos eixos socioeconômico e socioambiental: sabe-se que muitos dos impactos a direitos humanos sofridos pelas comunidades atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão apenas podem ser efetivamente reparados por meio da recuperação ambiental. Portanto, a realização de um diagnóstico completo e integrado de todos os danos causados, seguida da ampla difusão das informações obtidas e da revisão e coordenação dos programas socioeconômicos e socioambientais desenvolvidos pela Fundação Renova, é essencial para a reparação completa das pessoas atingidas.

☒ A efetiva implementação de assessorias técnicas independentes para garantir que as pessoas atingidas tenham pleno domínio de todas as informações que interfiram na sua esfera de direitos. A assistência técnica especializada, incluindo assistência jurídica, é essencial para que as comunidades atingidas possam defender seus próprios interesses e tenham conhecimento sobre as implicações de suas decisões quanto ao modelo de reparação a ser adotado.



☒ Revisão do programa de cadastro socioeconômico por uma entidade externa, independente e imparcial. Passados dois anos desde o início da implementação do TTAC, ainda há comunidades inteiras que não foram incluídas no cadastro, o que impede o seu acesso a todos os outros programas de reparação. O processo de cadastro é longo, burocrático, pouco transparente e a Fundação Renova frequentemente submete as pessoas atingidas à revisão do seu cadastro sem motivo aparente. A revisão fundamentada dessa etapa do processo de reparação por uma entidade externa, independente e imparcial é fundamental para que se garanta a correta identificação das pessoas atingidas e o funcionamento adequado de todas as etapas do processo.

2. Participação: o direito a uma remediação efetiva prevê que os titulares de direitos não sejam tratados como meros destinatários das reparações devidas, devendo na realidade integrar todo o processo de desenvolvimento e implementação dos mecanismos de reparação. Isso permite que a assimetria de poder entre empresas e pessoas atingidas seja reduzida ao possibilitar que essas últimas determinem o tipo de reparação que é mais adequada para reparar os danos por elas sofridos. Diante disso, recomenda-se:

☒ A inclusão de representantes das pessoas atingidas nos órgãos dotados de poder decisório no âmbito da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo em quórum suficiente para efetivamente influenciar na tomada de decisão das duas entidades. O processo de nomeação dos representantes deve ser pautado em regras objetivas e pré-determinadas que respeitem a dinâmica social de cada comunidade. Caso contrário, compromete-se a efetividade dos mecanismos de reparação e a legitimidade da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo.

☒ A implementação de esferas locais de tomada de decisão quanto às medidas de reparação dos danos causados. As discussões a nível local facilitam a presença das pessoas atingidas e garantem que as particularidades de cada comunidade sejam levadas em conta no momento da tomada de decisão.

3. Responsabilização: a responsabilização das autoridades competentes que não cumpram com as suas atribuições institucionais é um elemento fundamental de uma boa governança. Além disso, o desrespeito reiterado das regras de funcionamento de um mecanismo de reparação compromete a confiança das pessoas atingidas na sua efetividade, afetando a sua legitimidade e previsibilidade. Diante disso, recomenda-se:

☒ A imposição de sanções mais rigorosas pelo descumprimento das obrigações contraídas por meio do TTAC e dos acordos subsequentes de modo a coibir os atrasos e falhas na execução dos programas de reparação. A Fundação Renova é responsável pelo desenvolvimento e implementação desses programas e responde ao Comitê Interfederativo por eventuais falhas no cumprimento das suas obrigações. Contudo, o mecanismo sancionatório previsto pelo TTAC não está sendo suficiente para prevenir o descumprimento reiterado das obrigações da Fundação Renova. É necessário que se reformule o mecanismo de aplicação de penas, fixando-se multas mais rígidas e até mesmo com a responsabilização pessoal dos agentes responsáveis pela execução dos programas de reparação, para que se garanta a efetiva implementação dos programas de reparação em curso.

4. Remediação integral: a realização do direito a uma remediação efetiva requer que pessoas que submetidas a violações a direitos humanos



recebam uma reparação adequada para todos os danos sofridos. A avaliação da adequação das medidas de reparação deve ficar a cargo das pessoas atingidas, mas, em princípio, deve-se priorizar medidas de reparação que sejam capazes de restituir as pessoas atingidas ao seu estado anterior à violação. Além disso, nenhum dano pode restar não reparado. Medidas de remediação devem ser adequadas e proporcionais aos danos causados. Limitações ao acesso das comunidades atingidas à justiça, à reparação e à informação são incompatíveis com o direito a uma remediação efetiva e comprometem a completa remediação dos danos sofridos. Diante disso, recomenda-se:

☒ A revisão dos meios de prova aceitos para a comprovação de danos no âmbito do cadastro socioeconômico. Atualmente, a Fundação Renova exige a apresentação de provas para a comprovação dos danos sofridos que não são compatíveis com o modo de vida das pessoas atingidas. Como consequência disso, muitas comunidades ainda não foram reconhecidas como atingidas e muitos danos não foram reconhecidos como passíveis de reparação, impedindo o acesso dessas comunidades a qualquer medida de reparação.

☒ A reformulação do Programa de Indenização Mediada e do termo de cooperação entre Fundação Renova e TJMG para atender às necessidades das pessoas atingidas. A matriz de danos que a Fundação Renova reconhece como passíveis de reparação não abrange toda a gama de danos causados pelo desastre e oferece valores muito aquém do que aqueles que seriam necessários para efetivamente reparar as perdas sofridas pelas pessoas atingidas. A fixação dos valores com base em critérios justos e objetivos, conferindo a possibilidade de negociação às pessoas atingidas, de modo que a indenização atenda às suas necessidades particulares, são medidas fundamentais para que se

garanta a reparação adequada dos danos causados. A fim de equilibrar a assimetria de poder entre empresas e pessoas atingidas, também é necessário que se promova a capacitação técnica dos mediadores em direitos humanos e que se desenvolvam ferramentas para garantir a sua imparcialidade. Além disso, deve ser declarada nula qualquer cláusula que crie barreiras ao acesso à justiça pelas pessoas atingidas e à reparação de danos ainda não indenizados.

☒ A revogação de qualquer disposição que limite o valor a ser gasto pelas empresas em medidas de compensação. A extensão dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão ainda é desconhecida, de modo que a fixação de qualquer valor é incompatível com a efetiva remediação das comunidades atingidas. Mesmo após o diagnóstico socioeconômico e socioambiental, a imposição de um teto para o valor que as empresas gastarão em medidas de compensação significa impor também um teto ao valor que cada pessoa atingida receberá individualmente. Para a fixação de valores, deve-se ter como referência exclusivamente a medida dos danos sofridos pelas pessoas atingidas, de modo a garantir a remediação integral de todos os danos.

Notas:

- ¹ O rompimento resultou no despejo de mais de 35 milhões de metros cúbicos de resíduos tóxicos de mineração no Rio Doce, matando 19 pessoas, destruindo os distritos de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira e contaminando com metais pesados uma das principais bacias hidrográficas do país. O desastre causou danos severos ao meio ambiente e ao modo de vida de milhões de pessoas que vivem ao longo da bacia do Rio Doce. Mais informações, veja: BORGES, Caio; MASO, Tchenna Fernandes. O Caso do Rompimento da Barragem no Rio Doce: o uso de estratégias internacionais como uma forma de reduzir as assimetrias de poder na relação entre direitos humanos e empresas. SUR 25 - v. 14 nº 25. p. 71 - 88 | 2017. Disponível em: <sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/09/sur-25-portugues-caio-borges-tchenna-fernandes-maso.pdf>. ZONTA, Marcio; TROCATE, Charles. (Orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre Samarco / Vale / BHP Billiton. Marabá: Editorial iGuana. Disponível em: <www.uffj.br/poemas/files/2016/11/Livro-Completo-com-capa.pdf>.
- ² Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Agência Nacional de Águas (ANA), Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM), Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF) e Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH).
- ³ COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS. Acesso à Justiça: violações de Direitos Humanos por Empresas. 2011. Disponível em: <www.conectas.org/arquivos-site/Brasil%20ElecDist-6.pdf>. Acessado em 12 de abril de 2018.
- ⁴ Veja-se, nesse sentido, o Princípio 31 dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, que estabelece critérios para medir a eficácia de mecanismos extrajudiciais de denúncia. Disponível em inglês em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Disponível em português em (tradução não oficial): <www.conectas.org/publicacoes/download/empresas-e-direitos-humanos-parametros-da-onu>. Acessado em 12 de abril de 2018.
- ⁵ Veja-se, nesse sentido, o apelo urgente enviado pela Conectas Direitos Humanos e outras organizações parceiras aos procedimentos especiais da ONU em que se apontam as falhas na elaboração do TTAC: <www.conectas.org/arquivos/editor/files/Urgent%20Appeal%20-%20Settlement%20Agreement%20Mariana%20Doce%20River%2005_13_2016.pdf>. Acessado em 16 de abril de 2018.
- ⁶ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. 18 de julho de 2017. A/72/162.
- ⁷ ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS. Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. Princípio 31. Disponível em inglês em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Disponível em português em (tradução não oficial): <www.conectas.org/publicacoes/download/empresas-e-direitos-humanos-parametros-da-onu>. Acessado em 12 de abril de 2018.
- ⁸ HUMAN RIGHTS CLINIC (Columbia Law School); INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC (Harvard Law School). Righting Wrongs? Barrick Gold's Remedy Mechanism for Sexual Violence in Papua New Guinea (em português: Corrigindo Erros? O mecanismo de remediação da Barrick Gold para violência sexual em Papua Nova Guiné). Disponível em: <static1.squarespace.com/static/562e6123e4b016122951595f/t/565a12cde4b0060c6d69c66/1448743629669/Righting+Wrongs.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2018.
- ⁹ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Medidas de Saneamento e Reparação para Vítimas de Graves Violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário. UN-A/RES/60/147.
- ¹⁰ Veja-se, nesse sentido, o Ofício nº 010/2018 da Comissão dos Atingidos pela Barragem de Fundão (CABF).
- ¹¹ Como é o caso, por exemplo, do povo Krenak, que é um dos povos indígenas atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão e que elaborou um protocolo de consulta dispondo sobre quem deve ser consultado, como deve ser o processo de consulta, como é a tomada de decisão e o que o povo Krenak espera da consulta. Disponível em: <www.mpf.mp.br/atuuacao-tematica/crcf/documentos-e-publicacoes/protocolo-de-consulta-dos-povos-indigenas/docs/ProtocoloConsultaKRENAK_.pdf>. Acessado em 16 de abril de 2018.
- ¹² MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Recomendação Conjunta nº 10 de 26 de março de 2018. Disponível em: <www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>. Acessado em 16 de abril de 2018.
- ¹³ COMISSÃO DA ONU PARA DIREITOS HUMANOS. Resolução 2000/64.
- ¹⁴ Inclusive, a falha em processar e punir os responsáveis é considerada, por si só, uma violação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU (COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DA ONU, Comentário Geral nº 31).
- ¹⁵ HUMAN RIGHTS CLINIC (Columbia Law School); INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC (Harvard Law School). Ibid.
- ¹⁶ ONU MEIO AMBIENTE. Fact sheet on human rights and the environment (em português: Ficha informativa sobre direitos humanos e meio ambiente). Disponível em inglês em: <wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9933/factsheet-human-rights-environment.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 12 de abril de 2018.
- ¹⁷ Conforme prevê o art. 225 da Constituição brasileira, “[t]odos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”
- ¹⁸ Confira-se, nesse sentido, o artigo 11 do Protocolo de San Salvador: “1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. 2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”. Ressalte-se que o Protocolo de San Salvador tem caráter vinculante dentro do direito brasileiro, criando direitos e obrigações a todas as pessoas submetidas à jurisdição do Brasil.
- ¹⁹ O texto completo do tratado está disponível em: <treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>. Acessado em 12 de abril de 2018.
- ²⁰ Mais informações em: <www.fundacaorenova.org/conheca-os-programas/>. Acessado em 12 de abril de 2018.
- ²¹ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Medidas de Saneamento e Reparação para Vítimas de Graves Violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário. UN-A/RES/60/147
- ²² ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Medidas de Saneamento e Reparação para Vítimas de Graves Violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário. UN-A/RES/60/147
- ²³ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. 18 de julho de 2017. A/72/162.
- ²⁴ MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Recomendação Conjunta nº 10 de 26 de março de 2018. Disponível em: <www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>. Acessado em 16 de abril de 2018.
- ²⁵ Disponível em: <www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/07/2-formulario-de-cadastro-integrado_250717.pdf>. Acessado em: 12 de abril de 2018.
- ²⁶ ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS. Id.
- ²⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. Matriz de Danos. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/11/588_dg_matrizdedanos_06022018.pdf>. Acessado em: 12 de abril de 2018.
- ²⁸ FUNDAÇÃO RENOVA. Ibid.
- ²⁹ FUNDAÇÃO RENOVA. Inscrições no Programa de Indenização Mediada para dano água encerram com 98% de adesão. Disponível em: <www.fundacaorenova.org/noticia/programa-de-indenizacao-mediada-para-dano-agua-encerra-com-98-de-adesao/>. Acessado em: 12 de abril de 2018.
- ³⁰ Veja-se, nesse sentido: SOS MATA ATLÂNTICA. Observando os Rios 2017 - O retrato da qualidade da água na bacia do rio Doce após dois anos do rompimento da barragem de Fundão. Novembro de 2017. Disponível em: <www.sosma.org.br/106705/qualidade-da-agua-na-bacia-rio-doce-piora-dois-anos-apos-tragedia-em-mariana/>. Acessado em: 12 de abril de 2018.
- ³¹ MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. MAB apresenta consequências do crime da Samarco na saúde dos atingidos. Disponível em: <MAB apresenta consequências do crime da Samarco na saúde dos atingidos>. Acessado em: 16 de abril de 2018.
- ³² COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU. Comentário Geral nº 15 sobre o direito à água. Disponível em: <www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf>. Acessado em: 16 de abril de 2018.
- ³³ MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Ibid.
- ³⁴ MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Ibid.
- ³⁵ MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Ibid.
- ³⁶ MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Ibid.
- ³⁷ MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Ibid. ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. 18 de julho de 2017. A/72/162.
- ³⁸ MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Id.

