

Apresentação ao Comitê Independente de Assessoramento Extraordinário de Apoio e Reparação (“CIAEAR”)

Resgatando o direito à reparação integral após o rompimento da barragem da Vale em Brumadinho: lições de empreendimentos de alto impacto e do caso do Rio Doce

Caio Borges¹

São Paulo, 22 de fevereiro de 2019

Gostaria de agradecer pela oportunidade de me dirigir a vocês para compartilhar uma perspectiva de direitos humanos aos trabalhos do Comitê e ao processo de reparação dos impactos socioambientais decorrentes do rompimento da barragem da mina do Córrego de Feijão, ocorrido no dia 25 de janeiro em Brumadinho, Minas Gerais.

Eu gostaria de compartilhar com vocês um pouco da experiência e conhecimento que acumulamos a partir do monitoramento do processo de remediação do caso de Mariana/Rio Doce. Também baseio minhas considerações e recomendações no nosso trabalho de facilitar o acesso à justiça às comunidades que sofreram, ou ainda sofrem, com violações causadas por empreendimentos de alto impacto, como grandes obras de infraestrutura.

Grandes obras de infraestrutura, desastres socioambientais e o direito à remediação

Embora um caso como o do desastre de Brumadinho, em Minas Gerais, guarde significativas diferenças com uma obra como a de Belo Monte, no Pará, os efeitos gerados sobre as comunidades possuem marcadas semelhanças, como o empobrecimento das pessoas, a perda dos modos de vida tradicionais e a desintegração de laços sociais e comunitários.

Mesmo entre casos tão distintos como o rompimento da barragem de Fundão e a construção do Complexo Portuário de Suape, em Pernambuco, há um elemento relacionado intrinsecamente com direitos humanos e justiça em comum: a persistente negação do direito a

¹ Coordenador de Desenvolvimento e Direitos Socioambientais da Conectas Direitos Humanos. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Direito GV. Doutorando em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da USP. Atuou como advogado da área de fundos de investimentos e *private banking* internacional do Itaú Unibanco (2010-2012). Fellow do Centro para Estudos sobre BRICS da Universidade de Fudan (Xangai, China) e pesquisador sênior do Centro para Estudos sobre África, América Latina e Caribe, da O.P. Jindal Global University (Índia). Membro do Grupo de Estudos sobre BRICS da USP. Membro do conselho editorial da HOMA Publica - International Journal on Human Rights and Business.

uma remediação integral pelos danos experimentados. O que se vê, em um ou outro caso, são medidas de mitigação e ações de reparação insuficientes e incapazes de promover a remediação plena dos danos causados às comunidades. São frequentes as indenizações irrisórias, quando não inexistentes, por violações como o reassentamento involuntário, a contaminação de rios, lagos e outras fontes de água e o desmatamento de florestas que proporcionavam o sustento às famílias.

Vê-se, também, recorrentemente, a negativa de reconhecimento de certos tipos de danos, especialmente quando relacionados a efeitos indiretos do projeto ou do desastre. É o exemplo das perdas sofridas por pequenos comerciantes ou lavradores cujos clientes se afastaram por razões como alteração da paisagem ou a contaminação dos alimentos (ou suspeita de tal contaminação), como peixes e verduras. Essa situação existe em casos como o do Porto de Suape, em que marisqueiras e pescadores não coletam mais a quantidade necessária para manter a renda ou não encontram clientes para seus produtos, receosos de contaminação por químicos lançados pelas indústrias. O mesmo se passa ao longo da bacia e na foz do rio Doce, inclusive com prejuízos ao ecoturismo. No caso de Belo Monte, ribeirinhos lutaram por anos para ter reconhecido seu direito a indenizações.

Por último, não são raras as situações em que os atores públicos e privados responsáveis empreendem ações com o intuito de silenciar as vozes dos que denunciam injustiças e buscam defender suas comunidades contra abusos. Exemplos de atos desse tipo são verificados no contexto da construção e operação do Complexo de Suape – sobre a qual há denúncias de destruição de propriedades, ameaças e agressões, cujo objetivo seria coagir moradores a deixarem territórios que tradicionalmente ocupam – e na região da Volta Grande do Xingu – em que ameaças à vida e à integridade física de ativistas que questionam a instalação da mineradora Belo Sun têm sido frequentes.

Remediação: O “ pilar esquecido ”

Os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (“Princípios Orientadores” ou “Princípios da ONU”), aprovados unanimemente pelo Conselho de Direitos Humanos, baseiam-se em três pilares: o dever do Estado de proteger, a responsabilidade das empresas de respeitar e a obrigação conjunta dos dois atores de remediar violações.²

Os Princípios Orientadores não criaram novas obrigações nem adicionaram direitos ao direito internacional dos direitos humanos (DIDH). Partindo das normas já existentes, eles apenas esclarecem os papéis e responsabilidades dos Estados e empresas na proteção dos direitos humanos. Embora os Princípios da ONU tenham contribuído para difundir no meio

² Conectas Direitos Humanos. “Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros da ONU para Proteger, Respeitar e Reparar”. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2XiOm6g>>.

empresarial ferramentas de prevenção e mitigação dos impactos aos direitos humanos, na prática sua incorporação anda a passos lentos.

Conforme pesquisa realizada pela Conectas junto a quase 60 empresas ligadas à rede brasileira do Pacto Global da ONU e/ou ao Instituto Ethos, 52,5% possuem uma política de direitos humanos, uma ferramenta básica do dever de respeitar os direitos humanos. Apesar disso, mais de dois terços das empresas não tornam tais políticas públicas, algo em contrariedade com os próprios Princípios Orientadores. O Princípio 16 exige que tais políticas sejam difundidas interna e externamente. Ademais, apenas metade declarou possuir mecanismo de reparação por dano socioambiental decorrente de suas atividades.

É amplamente reconhecido que o “terceiro pilar”, isto é, mecanismos eficazes de reparação, constitui o “calcanhar de Aquiles” da implementação dos Princípios Orientadores. A constatação é baseada na experiência real: inúmeros casos de graves violações a direitos envolvendo empresas não geram responsabilização dos envolvidos, nem resultam em reparações justas e integrais às vítimas.³

Em sua acepção ampla, o acesso à justiça por violações a direitos humanos pressupõe mudanças fundamentais nas estruturas sociais, políticas e econômicas.⁴ É fundamental, portanto, que a reparação a indivíduos ou comunidades diretamente atingidas caminhe lado a lado com o avanço de propostas de alteração do marco normativo, de eliminação de canais de influência indevida dos negócios sobre a política e de fortalecimento de políticas públicas, inclusive a fiscalização ambiental e setorial.

Em casos concretos, as injustiças geradas e agravadas pelos processo de reparação a desastres e grandes projetos têm origem em um padrão de imposição de medidas de “cima para baixo”, como constatado pelo Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, em visita oficial ao Brasil em dezembro de 2015.⁵ Após experimentarem prejuízos de toda sorte por eventos dos quais não deram causa - muito pelo contrário, em virtualmente todos os casos houve por parte daqueles que seriam mais afetados avisos prévios, questionamentos sobre a efetividade das medidas preventivas, em regra ignorados - as comunidades atingidas passam a ser *objeto* de uma série de planos de reparação e medidas mitigatórias, planos estes que são desenhados e implementados à revelia de suas preferências, de suas aspirações e, mais importante, de seu direito à centralidade nos processos de reparação e sua condição de *sujeito* de direitos.

³ ANISTIA INTERNACIONAL. *Injustice Incorporated* (em português: Injustiça Incorporada). Disponível em: <<http://bit.ly/2XgGJNw>>.

⁴ GT da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, Report to the General-Assembly, A/72/162. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2XbbhOO>>.

⁵ Uma versão simplificada deste relatório está disponível em: <<http://bit.ly/2XhgYNb>>.

É fundamental olhar para a situação dos atingidos por desastres como o do rio Doce e de Brumadinho sob uma perspectiva de direitos humanos para alterar esse quadro de medidas impositivas e ineficazes, rumo a uma reparação integral, plena e eficaz dos danos experimentados pelos atingidos.

O enfoque de direitos humanos é transformador por várias razões. Primeiro, porque afasta, de plano, soluções que se prestam a resolver conflitos de natureza puramente privada, como disputas comerciais ou familiares. Muitas vezes se percebe que há uma tentativa, sobretudo por parte de profissionais da área jurídica com prática na advocacia empresarial, de transpor para um caso complexo como o de Brumadinho ou do rio Doce mecanismos de resolução de disputas que, usados em circunstâncias completamente distintas, mostraram algum grau de êxito em solucionar conflitos.⁶ Embora possa haver intenções positivas quanto ao deslinde célere de tais conflitos, esses mecanismos, concebidos sob uma lógica de direito privado e seus princípios, como a disponibilidade de direitos e a autonomia da vontade para negociação, transação e renúncia, funcionam bem em situações em que o que está em jogo são questões puramente patrimoniais, relações de consumo e a responsabilidade civil de um causador de dano frente a um sujeito com uma certa capacidade econômica.

A arquitetura jurídica dos mecanismos e programas de reparação do desastre de Mariana, por vezes anunciada como um modelo a ser seguido, é fortemente ancorada nessa concepção de que é possível restabelecer o equilíbrio ambiental e os direitos das comunidades atingidas por meio de instrumentos de direito privado, como rodadas de mediação e uma fundação privada (a Fundação Renova).

Quando se trata de massivas violações a direitos humanos, especialmente aos direitos de populações, grupos e comunidades em estado de vulnerabilidade, princípios de direitos humanos devem pautar as ações de reparação, e não soluções que pressuponham uma equivalência de capacidades para barganhar, negociar e definir os termos das medidas de reparação. Não se trata de negar a autonomia da vontade ou o espaço de liberdade individual e decisório das vítimas, mas de conceber mecanismos de reparação apoiados em princípios basilares de justiça material e dignidade humana.

O problema, a bem da verdade, não é exatamente a transposição de institutos e mecanismos de direito privado à reparação aos direitos fundamentais violados em situações como a de Brumadinho ou do Rio Doce, que inclusive podem ser mais úteis e apropriados a uma solução célere, eficaz e justa do que a solução judicial. As injustiças e os obstáculos de ordem prática surgem quando tais mecanismos são desenhados e implementados à revelia de princípios básicos de direitos humanos, que ignoram a assimetria de poder econômico e de capacidades entre comunidades e empresas.

⁶ É o caso, por exemplo, dos mecanismos de mediação instituídos para a indenização de familiares das vítimas de acidentes aéreos, como o caso do voo TAM JJ 3054 e o Air France 447.

Na prática de casos como o do Rio Doce, tais distorções dos pressupostos e dos princípios que deveriam reger esses processos se revelam de forma aguda nas falhas de governança. Estas, conforme ressaltamos em publicação de 2018⁷, são causas-chave para se compreender o porquê de processos complexos como o do Rio Doce padecem de problemas como a falta de clareza sobre os objetivos e a ausência de responsabilização efetiva dos agentes detentores de obrigações perante os atingidos.

Um processo de reparação, seja ele unicamente baseado em mecanismos extrajudiciais ou na combinação destes com a via judicial tradicional⁸, estará calcado em uma abordagem de direitos humanos se observar os princípios da (i) transparência, (ii) participação significativa, (iii) não discriminação, (iv) accountability (ou responsabilização/prestação de contas) e (v) reparação integral.

Transparência

A disponibilidade de informações, bem como sua confiabilidade, integridade e meios adequados de fornecimento, é fundamental para possibilitar uma tomada de decisão bem informada das comunidades atingidas. É bem sabido que transparência é um pré-requisito para a *accountability*. Sem a disponibilização de informações substanciais, as ações dos atores detentores de obrigações permanecem obscuras e inacessíveis, prejudicando assim as medidas de responsabilização.

No caso do rio Doce, a violação ao direito à transparência se deu de diversas formas. Primeiro, as empresas e o poder público não forneceram, na forma, modo e tempo adequados, informações sobre as medidas emergenciais, como as ações para a contenção do vazamento dos rejeitos e seu avanço na bacia e oceano Atlântico; as medidas contingenciais para garantir a continuidade de fornecimento da água (inclusive as fontes alternativas); as medidas de retirada dos rejeitos do leito e margens do rio Doce; e as medidas de realocação temporária das famílias desabrigadas. Também foram escassas e confusas as informações sobre a potabilidade da água do rio Doce, inclusive a água tratada para consumo residencial.

Uma outra violação ao princípio da transparência se deu com a inserção de cláusulas de confidencialidade e de quitação ampla, geral e irrestrita nos acordos individuais assinados no âmbito do Processo de Indenização Mediada (PIM). 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

⁷ Conectas Direitos Humanos e Clínica de Direitos Humanos da UFMG. “Transparência, Participação, Responsabilização e Reparação Integral: Uma proposta de reforma de governança para remediação do desastre do Rio Doce”. Conectas Policy Paper Series 1/2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2Xb9Stw>>.

⁸ O GT de Empresas e Direitos Humanos da ONU propugna pela combinação de vários tipos de mecanismos de remediação (“all roads to remedy”). A Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu o conceito de “full restitution”.

participem do programa.⁹ Cláusulas de confidencialidade apenas devem ser inseridas a requerimento das pessoas atingidas, que podem optar por fazer uso delas como forma de proteger a sua privacidade e a sua segurança.¹⁰

Participação significativa

Passados três anos do evento trágico, o cenário da reparação do caso do Rio Doce é desolador. A dimensão socioeconômica do impacto sequer foi mensurada, as indenizações são claramente inaptas a compensar e reparar as comunidades e o andamento dos programas é mais lento do que o necessário para restaurar os atingidos e a bacia do Rio Doce ao *status quo ante* e desenvolver a sua resiliência para se adaptar à nova realidade pós-desastre. Esse quadro é o produto do somatório de falhas atribuíveis aos principais atores com poder decisório sobre o processo de reparação. Esses atores são: (i) o Poder Judiciário, (ii) o Ministério Público, (iii) a advocacia pública (AGE-MG e AGU), (iv) a Fundação Renova, e (v) as três empresas (Samarco, Vale e BHP Billiton).

No centro dos problemas gerados ou agravados por decisões tomadas por cada um desses atores está a incapacidade de ouvir, nas suas mais diversas acepções. A falta de escuta adequada às “vozes críticas”, como se referiu o GT da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, vai desde a recusa em permitir a presença de atingidos nas audiências judiciais à pouca representatividade desses mesmos atingidos nos órgãos de governança dos mecanismos de reparação com poder deliberativo. Ou mesmo na existência de canais de diálogo, mas que não resultam em mudança de conduta em prol dos atingidos. Essa falha engloba, ainda, a recusa em receber, analisar e, no que for possível e necessário, incorporar propostas e recomendações de especialistas em remediação de graves violações a direitos humanos, em impactos de grandes obras e projetos, em sociologia de grupos vulneráveis e em vários temas relevantes a uma remediação eficaz e plena.

Sem minimizar as falhas e as responsabilidades do demais atores, inclusive da Fundação Renova e das empresas, algumas das quais tratadas em outros tópicos, destaco aqui o papel do Poder Judiciário. Uma condução assertiva do processo de reparação pelo judiciário faz uma diferença imensa nos resultados e na garantia de justiça. Especialmente em casos complexos como o de Brumadinho, a supervisão judicial das negociações entre a empresa, o Ministério Público e outros atores é fundamental para evitar acordos prejudiciais aos

⁹ MPF; MPMG; MPES; MPT; DPU; DPMG; DPES. Recomendação Conjunta nº 10 de 26 de março de 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2Xkj4f5>>.

¹⁰ Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms (em português: Promoção e proteção dos direitos humanos: perguntas de direitos humanos, incluindo abordagens alternativas para melhorar o gozo efetivo de direitos humanos e liberdades fundamentais). A/67/457/Add.2.

interesses das vítimas. A experiência do caso do vazamento da plataforma de petróleo da British Petroleum corrobora a importância de um engajamento e condução firme dos trabalhos pelo judiciário.¹¹

Ocorre que esse papel de supervisão judicial tem se mostrado, no caso do Rio Doce, tímido, quando não constitui, ele mesmo, um óbice à reparação plena dos atingidos. Em primeiro lugar, o poder judiciário cometeu um grande equívoco ao homologar um acordo complexo como o TTAC apenas quatro meses após o rompimento da barragem de Fundão. O acordo foi firmado sem qualquer consulta com os atingidos ou mesmo com as municipalidades da Bacia do Rio Doce. Felizmente, sua homologação foi suspensa pelas instâncias de apelação (TRF e STJ). Mas o acordo continua sendo aplicado como se eficaz fosse e o andamento do caso sob a supervisão da Justiça Federal de Minas Gerais continua sofrendo de problemas.

Já quando o TTAC, mesmo com sua homologação suspensa, se tornou uma realidade *de facto*, posto que a Renova foi devidamente constituída enquanto fundação privada e os processos de recuperação e reparação socioambiental e socioeconômica começaram a ser executados, houve pelo menos uma decisão da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte que reforçou ainda mais o caráter excludente do processo de reparação. Tal decisão impôs requisitos de elegibilidade das entidades que poderiam prestar assistência técnica aos atingidos, sendo que tais requisitos adentravam indevidamente na esfera de liberdade de associação e expressão de entidades potencialmente interessadas a realizar tais serviços. Os critérios fixados pelo juízo, como a não filiação a partidos políticos, entidades religiosas, movimentos sociais e organizações não-governamentais, soam um tanto quanto arbitrários. A questão central deveria ser a capacidade técnica, a confiança das entidades pelos atingidos e os mecanismos de prestação de contas e transparência na execução dos serviços.¹²

Não discriminação

Tem-se que levar em consideração que a vulnerabilidade social e econômica limita ou retira por completo a capacidade de um indivíduo ou de uma comunidade em reclamar seus direitos. O mais perverso é que esse estado de fragilidade econômica, social, política e jurídica é facilmente perceptível. Ao visualizar essa realidade, responsáveis por reparar uma violação geralmente agem de duas formas: passivamente ignoram a realidade ou ativamente tolhem ainda mais qualquer tentativa de empoderamento.

¹¹ CRUDEN, John C.; O'ROURKE, Steve and HIMMELHOCH, Sarah D.. The deepwater horizon oil spill litigation: proof of concept for the manual for complex litigation and the 2015 amendments to the federal rules of civil procedure. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2XiOF0J>>.

¹² Conectas Direitos Humanos. DECISÃO RESTRINGE A ATUAÇÃO DE ASSESSORIAS TÉCNICAS JUNTO AOS ATINGIDOS DO RIO DOCE: A sentença judicial impacta diretamente a auto-organização das comunidades e representa uma grave restrição à participação democrática de diferentes atores da sociedade civil. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2Xhc5Ug>>.

No primeiro caso, a técnica recorrente é a de suscitar a situação de vulnerabilidade pré-existente para minimizar a obrigação - moral e jurídica - de agir proativamente para que elas sejam superadas ou, no mínimo, não agravadas. As empresas, particularmente, buscam se isentar de suas responsabilidades creditando exclusivamente ao Poder Público a responsabilidade pela pré-existente precariedade de políticas e serviços públicos para os grupos marginalizados. Diante de outras falhas constatadas na prática, como a ausência de estudos de base, há uma facilidade em manipular os indicadores socioeconômicos da realidade anterior e posterior à intervenção no território em questão. Incorre-se, assim, no perigo de inflar o efeito positivo direto e indireto de medidas compensatórias. Esse debate existe no caso de Mariana, e refere-se tanto ao estado anterior da bacia do Rio Doce (ex.: nível de contaminação do rio por metais pesados antes do rompimento da barragem de Fundão) como ao perfil socioeconômico das cidades e comunidades sob a zona geográfico-especial impactada pelo desastre (ex.: pobreza, acesso a equipamentos e serviços públicos de saúde, educação, infraestrutura etc.).

No segundo caso, e este é, sem dúvidas, mais preocupante, os entes públicos e privados adotam estratégias de desmobilização e de enfraquecimento das populações, dos grupos e das entidades que agem em nome dos atingidos, seja na defesa dos seus direitos ou na amplificação de suas vozes. Assim, abafam-se ainda mais as chances de que rompam com ciclos de exclusão e discriminação que causam, junto a outros fatores estruturais, a própria situação de vulnerabilidade e discriminação.

Um exemplo concreto de como o princípio da não discriminação foi violado no contexto do pós-desastre do rio Doce foi o da distribuição de água engarrafada às cidades que tiveram o fornecimento interrompido após a contaminação do rio pelos rejeitos da barragem de Fundão. Foi o caso, por exemplo, da cidade de Governador Valadares, em Minas Gerais. A Samarco foi obrigada por decisões judiciais a fornecer água mineral e carros-pipa à população durante os dias em que a captação do rio Doce foi interrompida. Além de caótica e desordenada, a distribuição violou o princípio da não-discriminação ao não atentar para a situação específica de certos grupos, como idosos, pessoas portadoras de deficiência permanente e temporária (como pessoas enfermas) e crianças. Pessoas eram submetidas a horas de fila, sob sol escaldante, para conseguir apenas dois galões de água. Pessoas com algum tipo de limitação física que não podiam se sujeitar a tal situação humilhante simplesmente dependiam da colaboração e do senso de humanidade de familiares, vizinhos e redes de voluntários. Além disso, a discriminação também tinha um componente socioeconômico: bairros mais distantes não eram atendidos como os bairros mais centrais, obrigando a população mais pobre e residente da periferia a se deslocar até os pontos de distribuição anunciados previamente pela Samarco.

Responsabilização

Há dois elementos centrais a serem ressaltados nesse quesito: independência da realização do cadastro, avaliação de danos e assistência técnica; e mecanismos rigorosos e eficazes de aplicação de sanções por descumprimento dos acordos e obrigações estipulados.

É imprescindível que os mecanismos de reparação sejam verdadeiramente independentes. Nesse sentido, vê-se como positiva a decisão judicial que delega a uma entidade independente a realização de cadastro dos atingidos. Esse desenho se mostrou um dos fatores mais relevantes para o relativo sucesso de mecanismos de solução de conflitos como o do vôo da Air France 447, assim como foi uma boa prática do mecanismo de reparação da Barrick Gold no caso dos abusos sexuais cometidos pela empresa de segurança privada responsável por uma de suas minas.

A Fundação Renova é vista pelos atingidos como uma “preposta” da Samarco, Vale e BHP Billiton. Sabe-se que ela tem governança própria e está sujeita a uma série de controles de órgãos de fiscalização como o Comitê Interfederativo (CIF), e que a contratação de assessorias técnicas e de uma consultoria para dimensionamento dos danos socioeconômicos mitigou a questão da independência da Renova. Porém, a subrepresentação dos atingidos nos órgãos deliberativos, que persiste mesmo após a assinatura do TAC Governança, reforça a percepção de que não há um distanciamento mínimo entre a entidade que conduz os processos de reparação e as empresas causadoras do desastre.

O descumprimento reiterado das determinações do Comitê Interfederativo (CIF) por parte da Fundação Renova é uma lacuna central da governança criada pelo TTAC no caso do rio Doce. 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. 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 evitar uma situação de descumprimento de decisões dos órgãos de supervisão.

Reparação integral

Conforme o direito internacional dos direitos humanos, uma reparação integral de graves violações a direitos humanos pode envolver medidas de reabilitação, de indenização, de satisfação e de garantia de não repetição. Pela restituição se busca o restabelecimento – sempre que possível – do status quo ante. A reabilitação compreende todas as medidas – médicas, jurídicas e outras – a serem tomadas para restabelecer a dignidade das vítimas. A indenização compreende a soma pecuniária devida às vítimas pelos danos, materiais e morais, sofridos, e gastos em que incorreram. A satisfação está ligada à cessação das violações, impondo ao Estado a obrigação de esclarecimentos dos fatos e apuração das circunstâncias em que ocorreram as violações de direitos humanos, reconhecendo e/ou determinando as

correspondentes responsabilidades cíveis e penais e aplicar efetivamente as sanções e consequências que a lei preveja. E, por fim, a garantia de não repetição que compreendem medidas para prevenir a ocorrência de fatos semelhantes no futuro.¹³

O direito à reparação integral tem sido sistematicamente violado no caso do Rio Doce, inclusive pelo desrespeito aos princípios anteriores. Um exemplo prático de como tal direito foi frontalmente violado se deu com uma recente decisão judicial que permitiu à Renova renegociar acordos individuais firmados com pescadores para abater da indenização os valores que haviam sido pagos a título de auxílio emergencial, a pedido das empresas. Contraria qualquer boa prática internacional, além de parâmetros do próprio ordenamento jurídico brasileiro sobre indenização por responsabilidade civil, a ideia de que uma prestação temporária para subsistência possa ser deduzida de valores indenizatórios. Enquanto que as indenizações têm por objetivo reparar os danos sofridos pelas pessoas atingidas, o auxílio financeiro emergencial busca cobrir os seus lucros cessantes. Não são prestações fungíveis nem possuem a mesma natureza.

O rompimento da barragem da mina do Córrego do Feijão também é, por si só, uma violação ao direito a uma reparação integral. Demonstra que o Poder Público e a Vale falharam em adotar medidas capazes de evitar que um novo desastre socioambiental das proporções que foi o rompimento da barragem de Fundão ocorresse. Essa falha em dar aos atingidos uma garantia de não-repetição mostra que há um déficit sistêmico e estrutural na fiscalização e manutenção da segurança de barragens.

Conclusões

Em síntese, as recomendações para o caso de Brumadinho são as seguintes:

- **Pedido de desculpas, espírito colaborativo e boa-fé:** A Vale deve realizar um pedido público de desculpas às comunidades atingidas, à população da cidade de Brumadinho e à sociedade brasileira. O pedido de desculpas não se encerra em si. Deve vir acompanhado de um compromisso de que não haverá, por parte da empresa e de seus representantes legais, uma postura agressiva de defesa de suas razões. Em que pese o direito da Vale de usar de todos os meios legítimos de defesa judicial e extrajudicial em favor próprio e de seus funcionários, mais importante é a restauração de sua “licença social para operar”, que depende de um sopesamento entre o apego à racionalidade jurídica e a responsabilização (*accountability*) social e extrajurídica.

¹³ 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. Disponível em: <<http://bit.ly/2XeAOZs>> Acesso em: 22 de fevereiro de 2019

- **Adequação de mecanismos de reparação extrajudiciais a parâmetros internacionais:** Entre eles, os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, especificamente o Princípio 31, que estipula que tais mecanismos devem ser acessíveis, previsíveis, transparentes, equitativos, participativos e compatíveis com direitos. A centralidade dos titularidades de direito deve ser garantida, respeitando-se a diversidade de experiências, expectativas, interesses e opiniões.
- **Governança efetiva e legítima:** Os Princípios Orientadores estipulam que a remediação por violações cometidas por empresas deve ser efetiva e legítima tanto quanto ao processo quanto ao resultado.¹⁴ Deve-se garantir a independência dos mecanismos de reparação. Mecanismos de mediação devem ser guiados pelos princípios fundamentais desse tipo de composição de conflitos, evitando-se a confusão de papéis, os conflitos de interesses e o controle do processo pela parte com maior poder econômico, isto é, a empresa. Decisões sobre reconhecimento do estado de atingido, de dimensionamento dos impactos e a assistência técnica e jurídica devem estar a cargo de entidades independentes e idôneas, de confiança dos atingidos.
- **Promoção de direitos humanos e fortalecimento do quadro normativo:** Negócios não prosperam em uma sociedade em que as instituições - que são a regra do jogo - são disfuncionais ou operam exclusivamente em favor dos interesses econômicos e políticos dos grupos privilegiados. Como uma das medidas de não repetição, a Vale deve estabelecer um compromisso público de usar seu capital político, econômico e social para aprimorar o marco normativo e fortalecer as políticas públicas de prevenção e reparação a desastres socioambientais. Essa é a conduta esperada e necessária após o envolvimento em dois mega desastres, e de converter episódios tristes e evitáveis em um legado minimamente positivo para a sociedade. A atuação política deve observar o dever de publicidade, transparência e *accountability*, garantindo que a sociedade possa saber se e como a empresa se envolve em debates normativos e/ou de política pública. A empresa deve revisar suas decisões comerciais e de investimento para garantir que estas não gerem incentivos à fragilização das normas e políticas públicas, evitando uma “corrida para baixo” entre entes políticos.
- **Compromisso de alto nível com políticas institucionais de direitos humanos e devida diligência:** O entendimento sobre a responsabilidade socioambiental nem sempre é acompanhado de um engajamento genuíno por parte do mais alto nível da administração das companhias, o que, na prática, compromete o enraizamento institucional de políticas de direitos humanos, cujos efeitos não influenciam as decisões de negócio. A ineficácia desses mecanismos se revelou de forma clara no caso de Brumadinho, pois a Vale já havia se envolvido em outro desastre. O estabelecimento de políticas institucionais de direitos humanos e processos de devida diligência devem ser acompanhados por revisão periódica, publicidade de seu conteúdo e lições aprendidas.

¹⁴ GT da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, Report to the General-Assembly, A/72/162. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2XbbhOO>> Acesso em: 22 de fevereiro de 2019.