

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS E VALORAÇÃO DOS
DANOS SOCIOECONÔMICOS CAUSADOS PARA
AS COMUNIDADES ATINGIDAS PELO ROMPIMENTO
DA BARRAGEM DE FUNDÃO**

**Termômetro de Respeito a Direitos:
Parâmetros Conceituais para a Avaliação
de Mecanismos de Remediação em
Casos de Impactos Adversos a Direitos
Humanos Causados por Empresas**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getulio Vargas

Termômetro de Respeito a Direitos : Parâmetros Conceituais para a Avaliação de Mecanismos de Remediação em Casos de Impactos Adversos a Direitos Humanos Causados por Empresas / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021.

74 p.

Em colaboração com: Ana Tereza de Carvalho Viana, Caio de Souza Borges, Flavia Silva Scabin, Gabriela Artilles da Câmara Canto de Vasconcellos e Sá, Joana Tavares Nabuco, Julia Carolina Malacrida de Pádua, Karina Denari Gomes de Mattos, Marcela Garcia Corrêa, Maria Cecília de Araujo Asperti, Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira, Nelson Novaes Pedroso Junior.

Acima do título: Projeto Rio Doce – Avaliação dos Impactos e Valoração dos Danos Socioeconômicos Causados para as Comunidades Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão.

Inclui bibliografia.

1. Projeto Rio Doce. 2. Fundão, Barragem de (MG). 3. Barragens e açudes – Aspectos sociais. 4. Indenização. 5. Vítimas de desastres – Aspectos econômicos. 6. Direitos sociais. I. Título.

CDD – 627.8

EQUIPE TÉCNICA

Ana Tereza de Carvalho Viana

Caio de Souza Borges

Flávia Silva Scabin

Gabriela Artiles da Câmara Canto de Vasconcellos e Sá

Joana Tavares Nabuco

Julia Carolina Malacrida de Pádua

Karina Denari Gomes de Mattos

Marcela Garcia Corrêa

Maria Cecília de Araujo Asperti

Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira

Nelson Novaes Pedroso Júnior

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Percurso metodológico	16
Figura 2 — Composição do Termômetro de Direitos Humanos	16
Figura 3 — Pilares dos Princípios Orientadores (POs)	21
Figura 4 — Tipos de mecanismos de remediação	23
Figura 5 — Descrição dos critérios de efetividade do PO31	28
Figura 6 — Critérios para a garantia da centralidade das pessoas atingidas no processo de remediação de impactos adversos a direitos humanos causados por empresas ...	30
Figura 7 — Mecanismos de remediação não judiciais	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Composição do painel de especialistas do estudo da FGV “Termômetro de Respeito a Direitos: parâmetros conceituais para a avaliação de mecanismos de remediação em casos de impactos adversos a direitos humanos causados por empresas”	17
Quadro 2 — Avaliação dos MICs.....	60
Quadro 3 — Critérios do relatório de reporte anual dos PCNs (auto avaliação) – Brasil (2018)	62
Quadro 4 — Avaliação <i>ex post</i> do <i>Porgera Remedy Framework</i> (Barrick Gold).....	65

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	7
1 INTRODUÇÃO	10
2 METODOLOGIA	15
3 A RESPONSABILIDADE DE EMPRESAS DE REMEDIAR IMPACTOS ADVERSOS NO CONTEXTO DE DESASTRES	20
3.1 Remediação segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos.....	21
4 PARÂMETROS PARA A AVALIAÇÃO DO GRAU DE RESPEITO A DIREITOS HUMANOS EM MECANISMOS DE REMEDIAÇÃO OPERADOS POR EMPRESAS	27
4.1 A centralidade das pessoas atingidas no acesso à remediação de impactos adversos sobre direitos humanos causados por empresas.....	29
4.2 Critérios de avaliação da efetividade de mecanismos não judiciais operados por empresas.....	33
5 ANÁLISE COMPARADA DE MECANISMOS DE REMEDIAÇÃO OPERADOS POR EMPRESAS	53
5.1 Categorias dos mecanismos de remediação.....	53
5.2 Identificando os critérios de avaliação.....	58
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

SUMÁRIO EXECUTIVO

A remediação de abusos a direitos cometidos por empresas pode se dar por meio de instrumentos judiciais ou extrajudiciais, estatais ou não estatais, dentre os quais também estão incluídos os mecanismos de remediação operados por empresas (*operational level grievance mechanisms*; UNITED NATIONS, 2006). As finalidades de tais mecanismos são: (i) permitir que as partes interessadas, inclusive pessoas atingidas, levantem preocupações e forneçam *feedback* oportuno sobre os impactos adversos aos direitos humanos que as atividades de uma organização podem causar; (ii) permitir que essas partes interessadas reivindiquem uma remediação efetiva (UNITED NATIONS, 2013).

Tanto no caso dos remédios judiciais como dos remédios extrajudiciais, é relevante que tanto o resultado quanto o processo de remediação respeitem os direitos humanos. Embora haja uma correlação estreita entre a efetividade de um mecanismo de remediação e a obtenção de uma reparação efetiva, esses são dois aspectos distintos (UNITED NATIONS, 2017). Se, por um lado, um processo legítimo e efetivo nem sempre leva a um resultado efetivo – o que mostra a relevância do monitoramento da aplicação de parâmetros para avaliação dos resultados como parte da própria remediação –, um processo que não é legítimo e eficaz, que não respeita os direitos humanos, certamente não terá um bom resultado e pode resultar em outras violações ou abusos de direitos ao longo do processo.

Para que respeitem os direitos humanos, é preciso que esses mecanismos sejam legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes e compatíveis com os direitos. Caso esses mecanismos sejam operados pelas empresas, também devem ser baseados no engajamento e no diálogo com os grupos de partes interessadas cujas denúncias e demandas se busca remediar, conforme disposto no PO31 (UNITED NATIONS, 2011).

Esses parâmetros são especialmente relevantes no caso de mecanismos de remediação operados por empresas. Em primeiro lugar, por causa da assimetria de informação e de forças existente entre empresas e comunidades em risco e atingidas – incluindo também colaboradores, que dependem economicamente da empresa. Além disso, porque, diferentemente de casos de desastres naturais (em que um tufão, por exemplo, não permanecerá no território atingido), as empresas envolvidas em um desastre ou em casos de abusos graves e/ou sistemáticos a direitos poderão permanecer no território e, caso retomem suas operações, poderão vir a trazer novos riscos e a causar novos danos aos direitos humanos.

O Termômetro de Respeito aos Direitos Humanos dirige-se a esses casos e busca estabelecer parâmetros com o objetivo de aferir o respeito aos direitos humanos no âmbito de mecanismos de remediação operados por empresas, oferecendo subsídios para a sua avaliação e o seu aprimoramento.

Para isso, utilizou-se como marco normativo principal os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (POs; UNITED NATIONS, 2011) adotados pelo Brasil em 2011. Os POs representam uma mudança de paradigma ao trazer a consolidação de parâmetros normativos que se aplicam à atuação de empresas em matéria de direitos humanos, divididos em três pilares: (i) proteger; (ii) respeitar; e (iii) remediar.

Considerando que o objetivo do Termômetro é desenvolver parâmetros para aferir o respeito a direitos humanos no contexto de processos de remediação de impactos adversos causados por empresas, especialmente em contextos de desastres, a análise será focada no terceiro pilar dos POs, que busca garantir o acesso a uma remediação efetiva – tanto em termos de processos, como de resultados – para pessoas atingidas por violações e abusos de direitos decorrentes das atividades e operações de empresas.

Assim, em observância a essa normativa internacional norteadora da responsabilidade de empresas sobre direitos humanos e que deve ser aplicada a casos de desastres como garantia ao direito a uma remediação efetiva, os parâmetros foram desenvolvidos especificamente a partir: (i) dos critérios de efetividade de mecanismos não judiciais estabelecidos pelo PO31; e (ii) dos requisitos que compõem a centralidade das pessoas atingidas.

O rompimento da Barragem de Fundão em Minas Gerais – Brasil, ocorrido em 5 de novembro de 2015 –, serviu como ponto de partida para a elaboração e desenvolvimento do Termômetro. E, considerando esse contexto, o presente relatório tem como objetivo apresentar o marco conceitual do “Termômetro de Respeito a Direitos”, de forma a aferir o respeito a direitos humanos, que será composto por: (i) um marco conceitual e teórico a respeito da efetividade de mecanismos de remediação operados por empresas; e (ii) lições aprendidas identificadas a partir da análise comparada (*benchmark*) de mecanismos de remediação para casos de abusos de direitos humanos no contexto de operações empresariais.

Figura 1 — Termômetro de Respeito a Direitos Humanos



Fonte: Elaboração própria (2021).

Espera-se que o Termômetro possa servir como uma ferramenta de uso prático para complementar a seara de avaliação e monitoramento do respeito a direitos humanos em mecanismos de remediação em geral. E ainda que tenha o caso do Rio Doce como cenário principal, o intuito é que o instrumento possa servir a outros casos de desastres e/ou abusos a direitos envolvendo empresas, oferecendo subsídios para a formulação, avaliação e aprimoramento de mecanismos de remediação, principalmente, aqueles operados por empresas.

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório se propõe a apresentar o “Termômetro de Respeito a Direitos”, instrumento elaborado para avaliar o grau de respeito a direitos em mecanismos voltados à remediação de impactos adversos¹ causados a direitos humanos relacionados ao desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão.²

Desastres são contextos nos quais existe um risco particularmente elevado de violações e abusos a direitos humanos (UNITED NATIONS, 2015b). Em vista disso, é importante que se confira uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos (ABDH) às medidas de resposta e de reconstrução pós-desastres, garantindo que a remediação dos danos seja compatível com os direitos humanos tanto em termos de resultados, como em termos de processos (UNITED NATIONS, 2015b). Em casos de desastres envolvendo empresas, uma ABDH também pressupõe a aplicação dos parâmetros internacionais que regem a responsabilidade das empresas de respeitar direitos humanos no contexto das suas operações, conforme estabelecido pelos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (POs). Nesses casos, a remediação dos danos causados pode ser alcançada por meio de mecanismos judiciais e/ou de mecanismos não judiciais, que podem incluir a mediação, a arbitragem, mecanismos de denúncia, entre outros (UNITED NATIONS, 2014, p. 28). No caso dos mecanismos não judiciais³, que serão o foco do presente relatório, a sua efetividade dependerá de serem legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes e compatíveis com os direitos. Caso esses mecanismos sejam operados pelas empresas, também devem ser baseados no

¹ Para fins deste relatório, o uso de impactos adversos refere-se tanto a impactos potenciais, ou riscos, como impactos adversos reais, que podem, inclusive, envolver violações ou abusos a direitos, que devem ser remediados pelas empresas. Optamos pelo emprego do termo “impactos adversos” dado que é essa a terminologia empregada pelos documentos da ONU envolvendo empresas e direitos humanos, especialmente os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (POs). De acordo com os POs, as empresas devem adotar todas as ações que estejam ao seu alcance para não causar qualquer impacto adverso, devendo remediar impactos que causem ou com os quais contribua por meio de suas operações ou atividades, inclusive ao longo de suas cadeias de fornecimento (UNITED NATIONS, 2011, Princípios 11, 12 e 13).

² Embora o “Termômetro de Respeito a Direitos” tenha sido desenvolvido para avaliar os mecanismos e os processos de remediação no desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão, poderá ser aplicado para avaliar outros mecanismos de remediação, estatais ou não estatais, em outros casos envolvendo abusos a direitos relacionados aos negócios.

³ No âmbito das ações judiciais em curso para o caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, adotou-se a via negocial como estratégia para buscar a reparação e para solução de conflitos, a partir da formalização de sucessivos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). Sendo assim, ainda que o Judiciário desempenhe um papel relevante neste caso, pode-se considerar que o mecanismo de remediação criado se enquadra no conceito de mecanismo de remediação não judicial estabelecido pelos Princípios Orientadores da ONU sobre empresas e direitos humanos.

engajamento e no diálogo com os grupos de partes interessadas cujas queixas e demandas eles buscam remediar (UNITED NATIONS, 2011, Princípio 31).

Esses são os "critérios de efetividade para a remediação via mecanismos não judiciais" (*effectiveness criteria for non-judicial grievance mechanisms*) estabelecidos pelos POs, que visam garantir o respeito aos direitos humanos, especialmente relevantes no caso de mecanismos empresariais. Em primeiro lugar, por causa da assimetria de informação e de forças existente entre empresas e comunidades em risco e atingidas – incluindo também colaboradores, que dependem economicamente da empresa.

Em vista disso, o “Termômetro de Respeito a Direitos” busca definir parâmetros voltados à aferição do grau de respeito aos direitos humanos no âmbito de mecanismos desenvolvidos por empresas em contexto de desastres, oferecendo subsídios para a sua reformulação e/ou para o aprimoramento dos seus processos e fluxos.

O ponto de partida deste relatório é o desastre causado em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão. Neste caso a remediação do desastre se dá por meio de programas de resposta e reparação construídos e implementados pela Fundação Renova, entidade privada criada pelas empresas Samarco Mineração, Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. para executar a reconstrução do território atingido ao longo da bacia do Rio Doce⁴.

Além disso, o Comitê Interfederativo (CIF) atua como uma instância externa com a função de validar e fiscalizar os programas voltados à resposta e reparação da bacia do Rio Doce (TAC-Gov, cl. 38^a), podendo aplicar penalidades à Fundação Renova e às empresas responsáveis pelo rompimento da barragem em casos de descumprimento dos acordos firmados, que é a última instância decisória na esfera administrativa (TAC-Gov, cl. 40^a). É presidido pelo IBAMA e composto por representantes da União, dos governos de Minas Gerais e Espírito Santo, dos municípios atingidos, das pessoas atingidas, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. No âmbito do CIF, foram instituídas 11 Câmaras Técnicas divididas em temáticas específicas para dar subsídio técnico às suas atividades.

Porém, o sistema de governança criado para a remediação do desastre do rompimento da Barragem de Fundão enfrenta diversos desafios. Desde a criação da Fundação Renova, as instâncias técnicas e de monitoramento identificam falhas de planejamento

⁴ Trata-se de uma Fundação criada pelas empresas responsáveis, a partir de compromisso assumido no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado com a União Federal, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, além de outros órgãos da administração pública federal e estadual. Segundo a Cláusula 5 do TTAC, a Fundação Renova tem a responsabilidade de implementar as ações reparatórias necessárias por meio do estabelecimento de 42 programas socioeconômicos e socioambientais.

e gestão dos programas de remediação. Tais falhas levam a um mau uso dos recursos destinados à remediação, especialmente gerando a exclusão das pessoas atingidas mais vulneráveis e a desconsideração da realidade dos territórios e composições sociais e familiares presentes na bacia do Rio Doce. Além disso, há um contexto de descumprimento sistemático das deliberações e penalidades aplicadas pelo CIF.⁵

Assim, em fevereiro de 2021 o Ministério Público do estado de Minas Gerais (MPMG) ajuizou uma ação judicial requerendo a extinção da Fundação Renova perante a Justiça Estadual por entender que houve desvio de finalidade na utilização dos recursos pela Fundação, que atua em favor dos interesses das empresas mantenedoras, e não das pessoas atingidas. Paralelamente a isso, teve início o processo de repactuação dos programas e da governança da Fundação Renova previsto no TAC-Gov (cl. 94^a).

Uma das frentes de trabalho da FGV, no âmbito do trabalho que realiza como Expert da Força-Tarefa do Ministério Público para a elaboração do diagnóstico socioeconômico dos danos causados pelo desastre, é justamente apontar os obstáculos e as falhas dos processos de remediação com o objetivo de realizar seu aprimoramento, em atenção ao respeito aos direitos humanos. Desde o início dos trabalhos, a FGV já elaborou diagnósticos avaliando processos e fluxos relacionados ao cadastramento de atingidos, ao auxílio financeiro emergencial, ao Programa de Indenização Mediada, aos Canais de Relacionamento e à Ouvidoria da Fundação Renova, tanto por meio de relatórios apresentados ao Ministério Público Federal como junto às Câmaras Técnicas do CIF. O presente relatório parte dessa experiência e busca sistematizar parâmetros que possam ser aplicados ao caso e a outros processos de remediação envolvendo impactos adversos causados por empresas, especialmente no caso de desastres.

Este trabalho se divide em 4 capítulos. Após esta introdução, o capítulo 2 apresenta a metodologia empregada na elaboração deste relatório, e o capítulo 3 aborda os "critérios de efetividade para a remediação de impactos adversos sobre direitos humanos causados por empresas", conforme estabelecido pelos POs. Mais especificamente, aborda-se o conceito de mecanismos não judiciais operados por empresas

⁵ Sobre esse ponto, cumpre destacar a discussão sobre a natureza jurídica das multas aplicadas pelo CIF no âmbito dos Processos nº 1015528-91.2020.4.01.0000 1015208-41.2020.4.01.0000 1015203-19.2020.4.01.0000. As Contrarrazões ao Agravo de Instrumento da Vale S.A. interpostas pela Advocacia Geral da União (AGU) defendem que as obrigações fixadas pelo Comitê são obrigações dotadas de excecutoriedade e guardam em si a força de título executivo. A AGU reforça, em relação às Empresas, que: "O verdadeiro intento das empresas, na era do recrudescimento que estão a implantar com uma intensa negativa em cumprir suas obrigações, é transformar um processo em execução em um processo cognitivo" (Proc. Nº 1015528-91.2020.4.01.0000, Id. 17665 6036, 09/12/2021).

demonstrando-se que, no caso do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão, a adequação das soluções de remediação aplicadas pela Fundação Renova deve ser avaliada a partir dessas referências. Inclusive, o respeito aos direitos humanos, observando-se as obrigações estabelecidas pelos POs, foi compromisso assumido expressamente pela Fundação Renova por meio de sua política de direitos humanos, que cita os POs e outros marcos normativos na matéria. Também estabelece que seu objetivo é “promover, respeitar e educar em direitos humanos todos em todos os seus programas, projetos e ações, bem como de prevenir, mitigar e remediar eventuais impactos negativos a esses direitos em decorrência de suas atividades” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018, p. 1).⁶

No quarto capítulo, são desenvolvidos parâmetros com base em normativas e referências internacionais que regem a responsabilidade de empresas por impactos adversos sobre direitos humanos e que devem ser aplicados em casos de impactos adversos sobre direitos humanos causados por empresas como garantia ao direito a uma remediação efetiva. Esses parâmetros são: (i) a centralidade das pessoas atingidas, conforme definição do Grupo de Trabalho da ONU sobre empresas e direitos humanos em seu relatório A/72/162; e (ii) os elementos constitutivos dos oito critérios de efetividade estabelecidos pelo PO31, em que foi feita uma investigação detalhada do conteúdo e significado de cada um desses critérios.

Por fim, o quinto capítulo deste relatório se dedica à apresentação da do caminho percorrido na elaboração de uma análise comparada (*benchmark*) de mecanismos não judiciais de remediação, realizada com o objetivo de identificar melhores práticas a partir da análise de casos concretos. Buscou-se, a partir da análise empírica, conferir maior concretude ao marco teórico e conceitual desenvolvido no capítulo anterior.

Esses parâmetros também poderão ser aplicados para orientar a elaboração de soluções de remediação e para auto avaliação em qualquer caso envolvendo abusos a direitos causados por empresas. Isso porque reúnem critérios que precisam ser

⁶ Vale ressaltar, dentre os princípios e regras trazidos pelo documento, as seguintes previsões: (i) interagir de modo franco e de maneira culturalmente adequada com as comunidades impactadas pelo rompimento da Barragem de Fundão, possibilitando às mesmas participarem da criação, implantação, monitoramento e avaliação de programas, projetos e ações da Fundação Renova, com base nos critérios de efetividade, eficiência e efetividade; (ii) implementar mecanismos de modo a identificar, evitar e mitigar potenciais impactos adversos das atividades da Fundação Renova aos direitos humanos; (iii) implementar medidas de *due diligence*, tais como avaliação de riscos de eventuais impactos adversos aos direitos humanos dos programas, projetos e ações da Fundação Renova; (iv) assegurar o acesso a mecanismos de denúncias e reclamação, receber, investigar e responder as denúncias de forma tempestiva, adequada e transparente; integrar o respeito aos direitos humanos em todas as atividades e comunicar-se de forma transparente e continuada, interna e externamente, com os públicos de relacionamento da Fundação Renova.

considerados para efetivar o respeito aos direitos humanos no caso de remédios não judiciais e não estatais.

Além disso, esses parâmetros, juntamente com a análise comparada de mecanismos não judiciais de remediação, formarão a base para a elaboração de indicadores de direitos humanos voltados à avaliação e ao aprimoramento das medidas de remediação desenvolvidas no âmbito do desastre do rompimento da barragem de Fundão. O desenvolvimento desses indicadores encontra-se em curso no momento da publicação deste relatório e resultará na publicação de um estudo à parte, que deverá ser lido como uma continuação deste relatório. O estudo também apresentará o resultado da sistematização das informações coletadas a partir da análise comparada de mecanismos não judiciais de remediação.

Por constituir o cerne do desenho da metodologia e da proposta conceitual do Termômetro, o presente relatório, nesse primeiro momento, não intenciona a divulgação de resultados. Objetiva-se a criação e descrição das categorias de análise, método de coleta e análise de dados, e a percepção do potencial teórico e prático no uso da ferramenta.

Conforme se depreende da presente proposta, não é intuito do Termômetro a avaliação ou monitoramento dos Programas de Reparação Socioambientais e Socioeconômicos, nem a construção de indicadores de desempenho destes programas. Ao contrário disso, intenciona-se a avaliação acerca do respeito de direitos humanos em relação aos processos voltados à remediação. Isso não significa, porém, que avaliar os resultados desses processos não seja importante. Como observamos anteriormente, é preciso que tanto os processos quanto os resultados da remediação considerem os direitos humanos.

Por fim, o conteúdo deste relatório se baseou no levantamento, sistematização e análise de guias, diretrizes e normativas internacionais referentes à responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos e de fornecer remédios efetivos às pessoas atingidas por suas atividades.

2 METODOLOGIA

A elaboração do Termômetro de Respeito a Direitos deu-se a partir do emprego de diferentes métodos de pesquisa. Inicialmente, foi feito um levantamento da bibliografia referente ao tema de empresas e direitos humanos, com foco principal nos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (POs). Aprofundou-se a análise no terceiro pilar dos POs, de modo a compreender os princípios que devem pautar o desenho e o funcionamento de mecanismos de remediação operados por empresas. A partir disso, buscou-se detalhar o conteúdo dos critérios estabelecidos no PO31, destinados à aferição da efetividade de mecanismos não judiciais de remediação. Foram utilizados os estudos do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (GT), do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH), do professor John Ruggie, além de outros documentos a respeito da aplicação e do conteúdo dos Princípios Orientadores.

Em um segundo momento de desenvolvimento do Termômetro, foi realizado uma análise comparada (*benchmark*) voltada a identificar e descrever experiências empíricas de mecanismos voltados à remediação de impactos adversos a direitos humanos operados por empresas. A partir disso, foi possível realizar a construção de parâmetros por meio de uma lógica heurística, em que elementos de análise foram sendo delineados e refinados de acordo com o andamento da própria pesquisa empírica. Assim, os parâmetros extraídos da análise comparada dos mecanismos foram desenhados a partir do mapeamento de elementos fundamentais do desenho institucional dos mecanismos já existentes e da sua própria experiência prática.

A Figura 1 a seguir sintetiza o passo a passo deste esforço:

Figura 1 — Percurso metodológico



Fonte: Elaboração própria (2021).

Assim, o Termômetro é composto por: (i) um marco conceitual e teórico a respeito da efetividade de mecanismos de remediação operados por empresas; e (ii) lições aprendidas identificadas a partir da análise comparada (*benchmark*) de mecanismos de remediação para casos de abusos de direitos humanos no contexto de operações empresariais.

Figura 2 — Composição do Termômetro de Direitos Humanos



Fonte: Elaboração própria (2021).

O Termômetro foi, ainda, submetido a um Comitê de Especialistas Internacionais composto por pessoas com expertise no direito internacional dos direitos humanos, incluindo a área de empresas e direitos humanos, contratados com o compromisso de avaliar e se manifestar sobre a metodologia e os resultados obtidos, considerando todo o material encaminhado por e-mail.

O comitê de especialistas internacionais foi composto por três integrantes (Quadro 1). O seu envolvimento se deu por meio de uma revisão escrita, em que elas(es) apresentaram suas principais considerações sobre uma versão preliminar deste relatório e duas oficinas de trabalho com a equipe de pesquisadores da FGV, nas quais também puderam discutir entre si quais deveriam ser os aprimoramentos teóricos, normativos e metodológicos.

Quadro 1 — Composição do painel de especialistas do estudo da FGV
“Termômetro de Respeito a Direitos: parâmetros conceituais para a avaliação de mecanismos de remediação em casos de impactos adversos a direitos humanos causados por empresas”

Especialista	Biografia e vínculo institucional
Adriana Bessa	A dra. Adriana Bessa é advogada e pesquisadora em direito internacional dos direitos humanos, direito ambiental e direito do patrimônio cultural. Ela obteve seu doutorado no European University Institute em 2013 com uma tese intitulada “Comunidades Locais Tradicionais no Direito Internacional”. Entre 2015 e 2020, Adriana foi pesquisadora de pós-doutorado na Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Ela é palestrante convidada em direito internacional humano na Université Catholique de Lille (2015-) e em governança global da biodiversidade e proteção do conhecimento tradicional na Universidad de Alicante (2014-). Adriana acompanhou de perto o processo de negociação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses no Conselho de Direitos Humanos (2014-2018). Suas principais linhas de pesquisa enfocam os direitos das comunidades locais tradicionais, o direito à alimentação e a sustentabilidade alimentar, e os bens comuns e o patrimônio cultural em ambientes rurais.

Especialista	Biografia e vínculo institucional
Michael Addo	O dr. Michael Addo é diretor do Notre Dame London Law Program e é professor e pesquisador em direito internacional e direitos humanos e empresas. Ele possui mestrado em direito e doutorado pela University of Essex, no Reino Unido. Também foi nomeado para o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (2011-2018) com mandato para promover a implementação dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos.
Sanchita Banerjee Saxena	A dra. Sanchita Banerjee Saxena é pesquisadora e trabalha na interseção de ciências sociais, políticas públicas e direitos humanos e empresas. Atualmente é diretora executiva do Institute for South Asia Studies da University of California, Berkeley, e diretora do Subir and Malini Chowdhury Center for Bangladesh Studies do Instituto. Ela também é professora de negócios responsáveis na Haas School of Business na UC Berkeley. A dra. Saxena publicou amplamente na área de trabalho e cadeias de suprimentos globais. Ela é atualmente pesquisadora não residente do Institute of Human Rights and Business e atua no BRAC USA Advisory Council. A dra. Saxena é doutora em ciência política pela University of California, Los Angeles.

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em 1 de junho de 2021 ocorreu o primeiro encontro on-line com os especialistas internacionais (*kick-off meeting*) que se dividiu em três partes: (i) contextualização do caso do Rio Doce, explicação dos acordos assinados até o presente momento e como a FGV se insere e atua enquanto expert do Ministério Público Federal; (ii) apresentação dos produtos em desenvolvimento que serão submetidos ao comitê; e (iii) uma sessão de perguntas e respostas para contemplar dúvidas e questões que tenham surgido ao longo da apresentação. Esse primeiro encontro contou ainda com a participação dos pesquisadores do Centro de Direitos Humanos e Empresas da FGV (FGV CeDHE) que atuam no Projeto Rio Doce.

O último encontro on-line com os especialistas ocorreu em 1 de julho de 2021 e se dedicou a expor como a aplicação do Termômetro de Respeito a Direitos poderá

influenciar na remediação do desastre. A apresentação demonstrou o caminho metodológico escolhido para o desenvolvimento de todo o conteúdo do relatório.

Ao final, os especialistas tiveram espaço para comentar, opinar e questionar os pontos mais relevantes ou que ainda precisam de atenção na elaboração do relatório com o intuito de aperfeiçoá-lo. Por fim, os especialistas internacionais encaminharam comentários por escrito sobre o Termômetro. As contribuições orais e escritas fornecidas pelos especialistas foram sistematizadas e incorporadas ao presente relatório.

3 A RESPONSABILIDADE DE EMPRESAS DE REMEDIAR IMPACTOS ADVERSOS NO CONTEXTO DE DESASTRES

A responsabilidade das empresas de remediar os impactos adversos no contexto de desastres decorre de sua obrigação de respeitar os direitos humanos, considerando-se, no mínimo, o conteúdo estabelecido na Carta Internacional de Direitos Humanos e os princípios de direitos fundamentais na Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, conforme estabelecem os POs.

Conforme identificado no estudo “Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e a Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas” (FGV, 2019), em casos de desastres, os direitos humanos devem ser considerados e respeitados tanto nos processos de remediação como em seus resultados. Tal conclusão consta nas principais referências normativas voltadas à resposta e à reconstrução de desastres. Algumas dessas referências serão aqui retomadas com o objetivo de reforçar a importância da aplicação de uma ABDH na ocorrência de desastres.

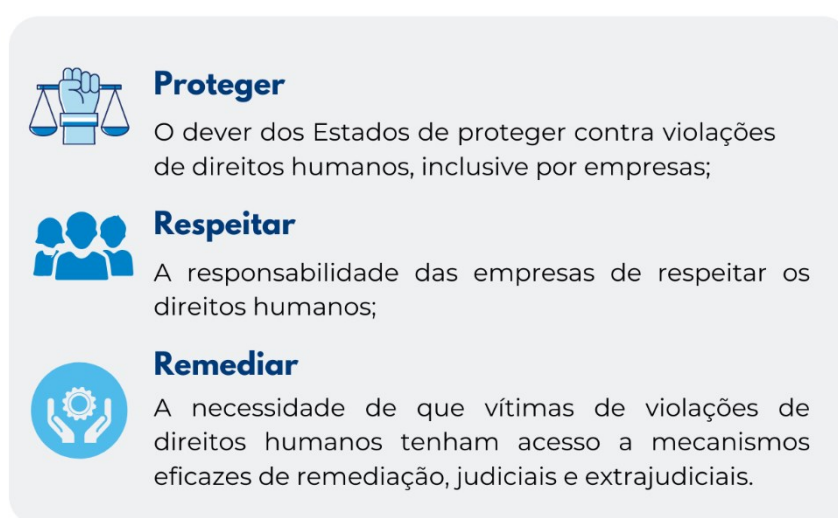
Em se tratando de um desastre causado por empresas, deve-se levar em consideração a presença e a continuidade da empresa que causou o desastre no território atingido. Essa presença pode representar novos riscos, danos e abusos de direitos, que poderão ser causados tanto na remediação por elas operadas como pela possível retomada de suas operações. Portanto, se impõe que sejam observados os parâmetros estabelecidos pelos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. Os objetivos dos POs são, em primeiro lugar, evitar que sejam causados danos; e, em segundo lugar, remediar todos os danos com os quais as empresas tenham alguma relação (UNITED NATIONS, 2011, Princípio 11).

É objetivo deste capítulo apresentar as referências normativas e o marco conceitual voltado a designar e delimitar o que significa a obrigação das empresas de remediar os abusos a direitos causados em decorrência de suas operações e atividades que, no caso do rompimento da Barragem de Fundão, resultaram em um desastre. No capítulo seguinte, trataremos de explicitar os parâmetros que podem ser aplicados para orientar a elaboração e/ou o aprimoramento de instrumentos e processos de remediação.

3.1 Remediação segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos

Os POs estão organizados em 31 dispositivos e estabelecem um novo paradigma: a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos, que rompe com o discurso tradicional dos direitos humanos, centrado nos deveres e obrigações dos Estados. Esses dispositivos foram organizados em três pilares principais:

Figura 3 — Pilares dos Princípios Orientadores (POs)



Fonte: Elaboração própria (2021).

Tratam-se de princípios que obrigam os Estados membros e se aplicam a todas as empresas, sejam elas nacionais ou transnacionais, independentemente de seu tamanho, setor, localização, proprietários e estrutura. A partir do novo paradigma, ainda que o Estado se mostre falho na implementação dos direitos humanos, as empresas não podem se eximir de sua responsabilidade de respeitá-los como um patamar mínimo a ser seguido, independentemente onde operem.

Considerando que o presente relatório tem como objetivo o desenvolvimento de parâmetros para avaliar o grau de respeito a direitos humanos no contexto do processo de remediação, a análise será focada no pilar III dos POs, que se destina a estruturar as formas e os procedimentos de acesso efetivo a mecanismos de remediação, voltado para as vítimas de violações e abusos de direitos decorrentes das atividades e operações de empresas.

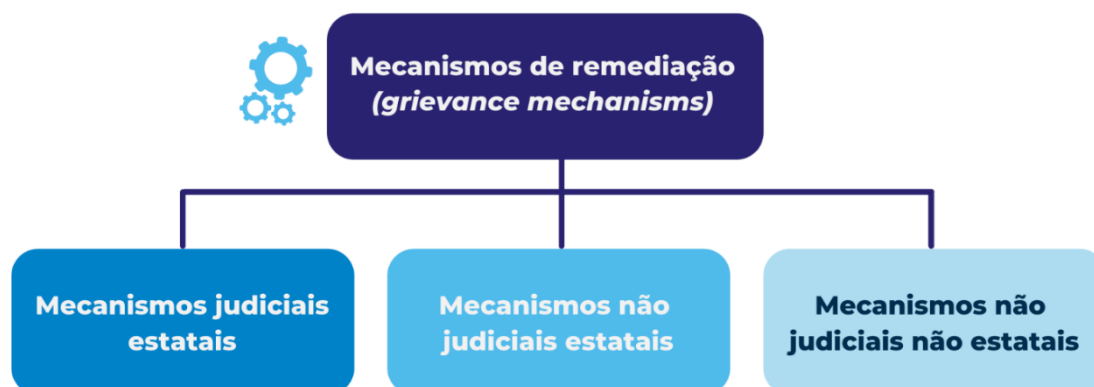
A remediação é composta por duas dimensões, a substantiva e a procedimental (UNITED NATIONS, 2011). Conforme explicado por Dinah Shelton (2015, p. 15), a dimensão substantiva da remediação se refere ao “resultado de tais procedimentos, o alívio concedido ao postulante”. Nesse sentido, os remédios oferecidos por mecanismos de remediação podem variar desde um pedido de desculpas, à restituição, reabilitação, compensações financeiras ou não, satisfação e garantias de não repetição.

A dimensão procedimental, por sua vez, refere-se aos “processos por meio dos quais as violações e os abusos a direitos humanos são ouvidos e decididos, seja por tribunais, órgãos administrativos ou outros mecanismos competentes” (SHELTON, 2015, p. 15). Na dimensão procedimental, os POs determinam que os procedimentos para provisão da reparação devem ser imparciais e protegidos da corrupção, de interferências políticas ou de outras tentativas de influenciar os resultados.

Assim, o conceito de remediação é mais abrangente que o de reparação, uma vez que também inclui a responsabilidade das empresas em assegurar processos e mecanismos efetivos e legítimos baseados nos direitos humanos, além do próprio resultado de reparar todos os danos causados. É por essa razão que remediação é o conceito aplicado neste relatório, considerando que ele integra o conceito de reparação.

O termo “mecanismos de remediação” (*grievance mechanisms* na versão em inglês dos POs) compreende qualquer processo estatal ou não estatal, judicial ou não judicial, que permita propor reclamações e reparar abusos de direitos humanos relacionados a atividades de empresas (UNITED NATIONS, 2011). Existem, portanto, três diferentes tipos de mecanismos de remediação: (i) mecanismos judiciais estatais; (ii) mecanismos não judiciais estatais; e (iii) mecanismos não judiciais não estatais. Entre os mecanismos não judiciais não estatais estão incluídos mecanismos não judiciais operados por empresas, disponibilizados por elas para processar, de forma isenta e imparcial, as demandas de pessoas que sofrem impactos relacionados às suas atividades. Este último tipo será o foco do presente relatório, uma vez que foi a solução adotada no caso do desastre do Rio Doce.

Figura 4 — Tipos de mecanismos de remediação



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de ONU (2011).

Os POs reconhecem que a remediação pela via judicial está no centro da garantia do acesso a uma remediação efetiva a pessoas atingidas, mas reconhecem também que esses devem fazer parte de um sistema mais amplo de remediação no qual mecanismos não judiciais operados por empresas fornecem uma via inicial de resolução de demandas (UNITED NATIONS, 2011). Evidenciam, portanto, a importância e a complementaridade existente entre os diferentes tipos de mecanismo de remediação. Destaca-se o PO29, que prevê:

Para que seja possível atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de remediação de nível operacional eficazes, que estejam à disposição de indivíduos e grupos que possam sofrer os impactos adversos (UNITED NATIONS, 2011, p. 31).

Isso significa que mecanismos não estatais operados por empresas devem ser acessíveis a pessoas ou grupos impactados por atividades empresariais. Segundo Thompson (2017), "um mecanismo de nível operacional é um procedimento formalizado administrado pela própria empresa (sozinha ou em colaboração com outros) que aborda as queixas de indivíduos e comunidades que foram afetadas por suas atividades". Esses mecanismos são concebidos para atender a duas importantes funções referentes à responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos:

- I Apoiar a identificação de impactos adversos de direitos humanos, permitindo que as pessoas atingidas levantem demandas e preocupações por meio de um canal disponibilizado pela empresa; e
- II Dar encaminhamento aos impactos adversos identificados, permitindo que esses impactos sejam corrigidos antecipadamente e diretamente pela empresa,

evitando assim que os impactos se agravem e que os pleitos aumentem (UNITED NATIONS, 2011).

Em outras palavras, trata-se de mecanismos que fazem a interface entre empresas e pessoas que podem ser atingidas pelas suas atividades (SHIFT, 2014). Tais mecanismos têm por objetivo identificar e agir sobre quaisquer preocupações legítimas das pessoas atingidas, não exigindo, para isso, que uma demanda configure um abuso de direitos humanos (UNITED NATIONS, 2011). Se preocupações legítimas não forem identificadas e tratadas, com o tempo podem se transformar em disputas mais graves e abusos de direitos (UNITED NATIONS, 2011). Nesse sentido, mecanismos de remediação não estatais operados por empresas com compromisso, ética, eficiência, imparcialidade podem trazer vantagens como identificar um problema em fase preliminar e buscar uma solução adequada para as demandas submetidas.

Normalmente, mecanismos de nível operacional são administrados e operados pelas próprias empresas ou em colaboração com terceiros e partes interessadas. Há ainda a possibilidade de recorrer a um órgão externo ou especialista escolhido junto com as partes. Isso porque, tal como define os POs, “uma empresa não pode, legitimamente, ser ao mesmo tempo o objeto de demandas e resolvê-las unilateralmente” (UNITED NATIONS, 2011, p. 35). Portanto, “esses mecanismos devem buscar alcançar soluções negociadas por meio do diálogo” e, quando for necessária a adjudicação, “deve-se recorrer a um terceiro mecanismo imparcial, legítimo e independente” (UNITED NATIONS, 2011, p. 35).

O conceito de mecanismos não judiciais operados por empresas também não é limitado de modo a abranger apenas instrumentos de funcionamento autônomo, com apenas uma via de entrada e uma forma única de resolução de demandas. Em casos mais complexos, reconhece-se que pode ser necessária a adoção de uma “abordagem de ecossistema” (SHIFT, 2014). A abordagem permite que as pessoas atingidas por impactos adversos acessem o mecanismo por diversas vias de entrada, além de fornecer múltiplas alternativas para a resolução de demandas, a depender das particularidades de cada caso (SHIFT, 2014).

A remediação por meio de um mecanismo não judicial também não exclui a possibilidade de remediação judicial, ou mesmo da existência de uma interação entre mecanismos não judiciais e judiciais. Conforme já reconhecido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), mecanismos não judiciais podem ser uma via adequada para a solução de demandas por serem mais rápidos, menos custosos e pela oportunidade de construção de soluções dialogadas. Podem,

ainda, prever que o Judiciário desempenhe um papel no cumprimento e monitoramento dos resultados obtidos por meio dele (UNITED NATIONS, 2014). Portanto, a interação com o Poder Judiciário não descaracteriza a natureza não judicial de um mecanismo operado por uma empresa, incidindo sobre ele as previsões dos POs relativas a mecanismos não judiciais.

No contexto do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, a Fundação Renova foi constituída por meio de um acordo, intitulado de Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC⁷), firmado entre as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, e a União Federal, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, além de outros órgãos da administração pública federal e estadual. Por meio do acordo, as empresas se comprometeram a instituir “uma Fundação de Direito Privado, com autonomia em relação às instituidoras, com o objetivo de gerir e executar todas as medidas previstas nos Programas Socioeconômicos e Socioambientais”, conforme Cláusula 5 do referido acordo. O TTAC instituiu ainda os programas de reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem, cujo objetivo é identificar e encaminhar os diferentes impactos causados pelo desastre.

Os Canais de Relacionamento (PG6), por exemplo, têm por objetivo receber as manifestações submetidas pelas pessoas atingidas, registrá-las em um banco de dados, encaminhá-las aos programas responsáveis pelo seu tratamento e respondê-las. O Programa de Indenização Mediada (PIM; PG2), por sua vez, destina-se a reparar e indenizar as pessoas consideradas atingidas pelo desastre, de forma extrajudicial, individual e em dinheiro. O programa é conduzido em escritórios de mediação e conta com mediadores(as) que devem facilitar o diálogo com as pessoas atingidas em busca de reparação.

A partir desses exemplos, pode-se perceber que a Fundação Renova é responsável pelo desenvolvimento e pela implementação de diferentes programas que, juntos, formam um sistema criado para lidar com os conflitos e danos gerados pelo desastre. Esse sistema busca, extrajudicialmente, levantar dados e informações sobre impactos atuais e potenciais e endereçar as demandas das pessoas atingidas.

Assim, é possível caracterizar o mecanismo de remediação criado para o desastre do rompimento da Barragem de Fundão, consubstanciado na Fundação Renova e nos programas por ela desenvolvidos, como um mecanismo não judicial de nível operacional que adota uma “abordagem de ecossistema”. Por meio dele, busca-se identificar e dar

⁷ O TTAC encontra-se disponível para consulta em: <<http://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>>.

soluções adequadas para os impactos adversos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão. Sendo assim, justifica-se a relevância que os "critérios de efetividade" estabelecidos pelos POs sejam observados como condição para a realização do respeito aos direitos humanos.

4 PARÂMETROS PARA A AVALIAÇÃO DO GRAU DE RESPEITO A DIREITOS HUMANOS EM MECANISMOS DE REMEDIAÇÃO OPERADOS POR EMPRESAS

Considerando que respeitar os direitos humanos é uma obrigação que precisa ser realizada tanto em termos de resultado como em termos dos processos que são adotados, os POs estabelecem alguns critérios para aferir a efetividade dos mecanismos de remediação (PO31). Isso é particularmente relevante em casos de mecanismos operados por empresas, como é o caso dos programas do eixo socioeconômico desenvolvidos pela Fundação Renova, dada a assimetria de informações e de capacidade econômica existente entre empresas e pessoas e comunidades atingidas.

Oito são os critérios estabelecidos pelo PO31, sendo que os sete primeiros são aplicáveis a qualquer mecanismo não judicial de remediação e o oitavo foi pensado especificamente para mecanismos operados por empresas: (i) Legitimidade; (ii) Acessibilidade; (iii) Previsibilidade; (iv) Equidade; (v) Transparência; (vi) Compatibilidade com direitos; (vii) Fonte de aprendizado contínuo; (viii) Baseado em diálogo e engajamento. Veja-se o que prevê o PO31:

Figura 5 — Descrição dos critérios de efetividade do PO31

**Legitimidade**

Suscitar a confiança dos indivíduos e grupos interessados aos quais estão destinados, e responder pelo correto desempenho dos processos de denúncia;

**Acessibilidade**

Ser conhecidos por todos os indivíduos e grupos interessados aos quais estão destinados, e prestar a devida assistência aos que possam ter dificuldades para acessá-los;

**Previsibilidade**

Dispor de um procedimento definido e conhecido, com prazo indicativo de cada etapa, e esclarecimento sobre os processos e resultados possíveis, assim como os meios para monitorar a sua implementação;

**Equidade**

Assegurar que as vítimas tenham acesso a fontes de informação, assessoramento e conhecimentos especializados necessários para iniciar um processo de denúncia em condições de igualdade, com plena informação e respeito;

**Transparência**

Manter as partes interessadas em um processo de denúncia informadas sobre sua evolução e fornecer informação suficiente sobre o desempenho do mecanismo, visando fomentar a confiança em sua eficácia e salvaguardar o interesse público que esteja em jogo;

**Compatível com os direitos humanos**

Assegurar que os resultados e as reparações estejam em conformidade com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos;

**Fonte contínua de aprendizado**

Identificar experiências relevantes a fim de melhorar o mecanismo e prevenir novas denúncias e violações no futuro;

**Baseado em constante diálogo e engajamento**

Consultar indivíduos e grupos interessados, para os quais esses mecanismos são destinados, sobre sua concepção e desempenho, com especial atenção ao diálogo como meio para tratar as denúncias e resolvê-las.

Fonte: FGV (2019).

Em linhas gerais, tais critérios determinam que um mecanismo não judicial só pode servir ao seu propósito se as pessoas a quem se destina o conhecerem, confiarem nele e forem capazes de usá-lo. Ao estabelecerem os critérios de efetividade, os Princípios Orientadores da ONU buscam fornecer uma referência para projetar, revisar ou avaliar um mecanismo de remediação.

É importante ressaltar, ainda, que não se deve adotar uma abordagem de “caixa de seleção”, na qual se verifica com perguntas de “sim ou não” se um critério foi atendido. A aplicação prática do PO31 requer a discussão acerca das melhores formas de atender a esses critérios, e a participação das pessoas a quem o mecanismo se destina – no caso, as pessoas atingidas –, é imprescindível para o sucesso dessa discussão (SHIFT, 2014). Os critérios também são inter-relacionados e, portanto, devem ser empregados em conjunto. A exclusão de um ou mais critérios compromete a capacidade dos demais de garantir a efetividade de um mecanismo de remediação (UNITED NATIONS, 2012).

Para além dos critérios de efetividade estabelecidos, dado que se trata de um desastre, é relevante que também se considere “a centralidade das pessoas atingidas”, visto que esse é o parâmetro estabelecido pela normativa aplicável à resposta e à reconstrução em caso de desastre, como é o caso do Marco de Sendai. A centralidade dos atingidos requer que a efetividade da remediação seja julgada a partir da perspectiva dos detentores de direitos afetados, sendo seus elementos centrais a obrigação de que remédios sejam acessíveis, suportáveis, adequados e céleres, devendo ser determinados a partir da perspectiva e necessidades das vítimas de abusos. A fim de extrair parâmetros para a avaliação da efetividade de mecanismos não judiciais operados por empresas, neste capítulo, abordaremos (i) a centralidade das pessoas atingidas como parâmetro para a garantia do direito a uma remediação efetiva; e (ii) os elementos constitutivos dos critérios estabelecidos pelo PO31 e sua tradução na prática.

4.1 A centralidade das pessoas atingidas no acesso à remediação de impactos adversos sobre direitos humanos causados por empresas

O relatório A/72/162 do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (GT) destrinchou o conteúdo do direito à remediação segundo os POs.⁸ Conforme reforça, o direito à remediação é um princípio reconhecido por diversos instrumentos de direitos humanos, incluindo a Carta Internacional de Direitos Humanos. Ao refletir sobre

⁸ O Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos tem por mandato a interpretação dos POs e a disseminação de melhores práticas na sua implementação.

o acesso a procedimentos efetivos de remediação e sobre os elementos constitutivos do direito à remediação, o GT postula que os titulares de direitos (no caso, as pessoas atingidas) devem ter um papel central em todo o processo, que deverá levar a sério suas opiniões e sofrimentos (UNITED NATIONS, 2017). A centralidade das pessoas atingidas no acesso à remediação efetiva subdivide-se em nove requisitos, os quais se relacionam explícita ou implicitamente com os critérios de efetividade elencados no PO31, conforme a Figura 6 a seguir.

Figura 6 — Critérios para a garantia da centralidade das pessoas atingidas no processo de remediação de impactos adversos a direitos humanos causados por empresas

- 1 Devem ser responsivos às experiências e expectativas das pessoas atingidas.
- 2 Devem ser acessíveis, adequados e céleres a julgar pelas necessidades das pessoas atingidas.
- 3 Não devem gerar ou despertar temor de vitimização nas pessoas atingidas.
- 4 Devem oferecer diferentes formas de reparação às pessoas atingidas.
- 5 Devem viabilizar a participação efetiva das pessoas atingidas.
- 6 Devem ser avaliados a partir da perspectiva das pessoas atingidas.
- 7 Devem buscar equilibrar assimetrias existentes entre as pessoas atingidas e a empresa responsável pela reparação.
- 8 Devem dar às pessoas atingidas o acesso às informações necessárias sobre seus direitos.
- 9 Devem ser acessíveis de forma não discriminatória.

Fonte: FGV (2019, p. 69).

Responsividade às experiências e expectativas das pessoas atingidas: o GT ressalta que as pessoas atingidas não são um grupo homogêneo e, portanto, vivenciam os impactos sobre direitos humanos de formas diferentes, além de possuírem diferentes expectativas acerca do processo de remediação. Grupos que vivem em situações de marginalização e vulnerabilidade enfrentam barreiras adicionais para ter acesso à reparação efetiva. Povos indígenas, por exemplo, possuem uma relação especial com seus territórios ancestrais e, diferentemente de outros proprietários de terras, podem não considerar a compensação ou a oferta de terras alternativas como reparação efetiva para o deslocamento forçado (UNITED NATIONS, 2017).

Acessibilidade, adequação e celeridade, avaliadas a partir da necessidade das pessoas atingidas: a acessibilidade é entendida de maneira holística, ou seja, abrange a acessibilidade física, econômica, linguística, entre outros fatores. Implica dizer que todas as pessoas atingidas devem ter acesso à remediação de forma não discriminatória, além de terem conhecimento e capacidade de compreender as medidas de remediação existentes. A rapidez, por sua vez, parte do entendimento de que, com o decorrer do tempo, alguns impactos se tornam irremediáveis. Por fim, a adequação requer que as medidas de remediação sejam capazes de atender às necessidades presentes e futuras das pessoas atingidas. Portanto, é necessária alguma flexibilidade para responder ao dano descoberto após a conclusão dos acordos de compensação (UNITED NATIONS, 2017).

Não gerar temor de vitimização nas pessoas atingidas: ainda que exista um mecanismo de remediação que pareça efetivo no papel, ele pode se mostrar inefetivo na prática caso as pessoas atingidas temam sofrer intimidações, acusações criminais, processos judiciais, entre outros. A proteção contra o temor de vitimização é um componente integral de acesso à remediação efetiva, uma vez que nenhum impacto adicional deve ser causado no processo de remediação do impacto inicial (UNITED NATIONS, 2017).

Disponibilizar “Buquê de Remédios” às pessoas atingidas: o processo de remediação, segundo os direitos humanos, presta-se a diversos propósitos. Em primeiro lugar, busca-se colocar a parte atingida em uma situação de não violação de direitos, sendo necessário adotar medidas de remediação que sejam adequadas a reparar todas as dimensões dos danos sofridos. Além disso, impactos sobre direitos humanos são entendidos também como um assunto de interesse de toda a sociedade. Portanto, além de reparar as pessoas atingidas, é importante que medidas de remediação busquem também prevenir riscos e impactos adversos futuros. Uma única medida, quando aplicada individualmente, dificilmente será capaz de prevenir impactos futuros e reparar todas as dimensões do impacto sofrido pela pessoa atingida, sendo necessário,

portanto, que se disponibilizem diversas medidas de remediação (UNITED NATIONS, 2017).

Viabilizar a participação efetiva das pessoas atingidas: pessoas atingidas não devem ser vistas meramente como destinatárias das medidas de remediação. Elas devem participar de forma efetiva durante todo o processo de criação, desenvolvimento, reforma e operação dos mecanismos de reparação (UNITED NATIONS, 2017). Essa participação permite assegurar que o processo reparatório realmente seja concebido com o objetivo de proteger os direitos das pessoas atingidas.

Avaliação a partir da perspectiva das pessoas atingidas, atendendo ao que as pessoas atingidas entendem como sendo uma remediação efetiva: as pessoas atingidas podem, por vezes, desenvolver expectativas não razoavelmente baixas ou altas com relação ao processo de remediação. Isso pode ocorrer devido às condições econômicas, sociais e culturais das pessoas atingidas ou a obstáculos ao acesso à reparação e à informação (UNITED NATIONS, 2017). Portanto, é necessária a construção de capacidades das pessoas atingidas para reivindicar seus direitos. As pessoas atingidas devem ser empoderadas para participar do processo de remediação e que a efetividade desses mecanismos seja medida também a partir de critérios objetivos.

Equilibrar assimetrias existentes entre as pessoas atingidas e empresas responsáveis pela remediação: e as partes, administrando o mecanismo de remediação, devem ser proativas na adoção de medidas para equilibrar essas relações (UNITED NATIONS, 2017). Essas assimetrias podem ocorrer em razão do maior poder de barganha das empresas em relação às pessoas atingidas, da estrutura do mecanismo de reparação e de problemas no acesso à informação pelas pessoas atingidas (THOMPSON, 2017). Nesses casos, uma solução possível é envolver terceiros independentes, tais como organizações da sociedade civil, no processo de remediação, com o objetivo de dar assistência às pessoas atingidas, facilitando o acesso à informação e a operação do mecanismo (UNITED NATIONS, 2017).

Dar às pessoas atingidas o acesso às informações necessárias sobre os seus direitos: isso inclui informações sobre os deveres e responsabilidades do Estado e das empresas, sobre os mecanismos de reparação disponíveis, bem como sobre as vantagens e desvantagens de cada mecanismo (UNITED NATIONS, 2017).

Garantia de acesso de forma não discriminatória: trata-se de uma responsabilidade que é positiva, sendo necessária a adoção de medidas proativas para possibilitar o acesso à remediação por pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade ou marginalização.

Essa responsabilidade, ressalte-se, não é apenas dos Estados, sendo exigida também de empresas (UNITED NATIONS, 2017).

4.2 Critérios de avaliação da efetividade de mecanismos não judiciais operados por empresas

Com o objetivo de identificar melhores práticas relacionadas a mecanismos não judiciais de remediação, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH) publicou em 2020 o relatório *“Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through non-State-based grievance mechanisms”*. O documento estabelece 18 objetivos políticos, dos quais 9 buscam nortear a aplicação prática dos critérios do PO31 definindo quais elementos constituem cada um deles. Segundo o ACNUDH, os parâmetros delineados no relatório foram desenvolvidos para serem adaptáveis a diferentes contextos e sistemas jurídicos (UNITED NATIONS, 2020a).

John Ruggie, idealizador dos POs e ex-relator especial da ONU sobre empresas e direitos humanos, também buscou estabelecer critérios para orientar a construção e a avaliação de mecanismos não judiciais operados por empresas. No relatório *“Rights-Compatible Grievance Mechanisms – A Guidance Tool for Companies and Their Stakeholders”*, Ruggie estabeleceu indicadores de desempenho e pontos de orientação passíveis de aplicação em diferentes modelos de mecanismo e em diferentes contextos e setores econômicos. O foco do guia é estabelecer parâmetros e orientações para garantir que um mecanismo não judicial seja “compatível com direitos”, isto é, mecanismos que forneçam um meio para o encaminhamento de demandas (sejam elas relativas a direitos humanos, ou não) de uma maneira que respeite e dê suporte a direitos humanos.

Além dos dois documentos citados anteriormente, também foram analisados dois relatórios, um publicado pelo Conselho Internacional de Mineração e Metais⁹ (2019) e outro pela Associação Internacional de Conservação Ambiental da Indústria do Petróleo¹⁰ (2015). Os materiais foram consultados em consideração à sugestão do

⁹ O ICMM, na sigla em inglês, é uma organização internacional dedicada a melhorar o desempenho da indústria de mineração e metais e o seu desenvolvimento de forma segura, justa e sustentável.

¹⁰ A IPIECA, na sigla em inglês, é uma associação sem fins lucrativos que tem por objetivo desenvolver, compartilhar e promover boas práticas e conhecimento para ajudar a indústria de petróleo e gás a melhorar seu desempenho ambiental e social.

Comitê de Especialistas Internacionais de incorporar a perspectiva da indústria extrativista aos parâmetros conceituais desenvolvidos pelo Termômetro.

Com base nos documentos citados anteriormente, e tendo em vista o contexto descrito no capítulo anterior, este relatório desenvolverá parâmetros extraídos do PO31 e aplicáveis a mecanismos não judiciais de nível operacional criados para o contexto da remediação de impactos adversos causados por empresas.

Vale destacar, ainda, que, ao aprofundar os estudos do PO31, identificou-se que determinados conceitos se repetem ao longo de seus critérios, tais como a participação e a proteção da privacidade das pessoas que acessam o mecanismo. A repetição de determinado conceito em mais de um critério não se torna redundante, trata-se de uma forma de abordar diferentes dimensões e objetivos de um mesmo conceito. Isto é, um conceito que se ancora em mais de um critério, serve como proteção e garantia, pois apesar de semelhante o seu conteúdo não será o mesmo em cada um deles.

4.2.1 Legitimidade

Segundo os POs, mecanismos não judiciais devem ser legítimos, isto é, devem “suscitar a confiança dos indivíduos e grupos interessados aos quais estão destinados, e responder pelo correto desempenho dos processos de remediação (UNITED NATIONS, 2011, p. 33). Verifica-se aqui que a percepção das pessoas a quem o mecanismo se destina – no caso de desastres, as pessoas atingidas – é fundamental para que o mecanismo seja avaliado como efetivo. Alguns fatores são considerados centrais para a construção de confiança das pessoas a quem o mecanismo se destina:

- Consulta e participação contínua das pessoas atingidas: a participação e consulta às pessoas atingidas é fundamental para que o mecanismo conquiste e retenha a sua confiança (UNITED NATIONS, 2020b). Essa participação e consulta deve ocorrer durante o desenvolvimento, implementação e avaliação do mecanismo (UNITED NATIONS, 2020a). Caso potenciais usuários do mecanismo estejam distantes geograficamente ou sejam difíceis de identificar ou acessar, considera-se possível a participação por meio de representantes (UNITED NATIONS, 2020b). Sempre que possível, também é recomendável que desenvolvedores e operadores de mecanismos não judiciais participem em mecanismos criados pelas pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2020a). Parâmetros para que a participação e consulta às pessoas atingidas sejam consideradas efetivas serão discutidos de forma mais detalhada no item 4.2.8 a seguir.

- Gerenciamento das expectativas das pessoas atingidas: para reter a confiança das pessoas atingidas, também é importante que haja um entendimento adequado sobre as possibilidades que o mecanismo oferece e limites à sua atuação (UNITED NATIONS, 2020b). Para isso, o mecanismo deve ser proativo na publicação e disseminação de informações sobre o seu mandato, objetivos e funcionamento (UNITED NATIONS, 2020a). Esse fator será detalhado no item 4.2.2 a seguir.
- Independência do mecanismo em relação às empresas contra quem as alegações são feitas: a manutenção da independência entre o mecanismo e as empresas envolvidas é fundamental para que a manutenção da confiança das pessoas atingidas, sobretudo quando o mecanismo é responsável pela adjudicação de demandas, e não apenas pela resolução de controvérsias a partir do diálogo entre as partes (UNITED NATIONS, 2020b). A independência inclui a adoção de medidas para (i) minimizar os riscos de conflitos de interesse entre o mecanismo e as empresas; (ii) minimizar os riscos de influência indevida das empresas no funcionamento do mecanismo; e (iii) garantir o equilíbrio das assimetrias existentes entre empresas e pessoas atingidas, incluindo a assimetria de informações e de capacidade econômica, sobretudo pessoas atingidas em maior risco de vulnerabilização (UNITED NATIONS, 2020a). Possíveis formas de garantir a independência incluem (i) a criação de um órgão de monitoramento composto por representantes das pessoas atingidas; (ii) a garantia de que o mecanismo tenha total controle na gestão de orçamento e definição de políticas; e (iii) a criação de restrições à contratação de pessoal do mecanismo para a operação das empresas e vice-versa (HARVARD, 2008; UNITED NATIONS, 2020b).
- Existência de um procedimento específico para o tratamento de questões mais graves: em situações particularmente complexas, ou quando houver um padrão sistemático de denúncias que não podem ser resolvidas pelo mecanismo de remediação regular da empresa, deve-se estabelecer um processo específico para o tratamento de questões e alegações mais graves. O estabelecimento de um processo independente implica que as empresas devam abdicar do controle sobre os resultados, além de garantir que outras questões levantadas pelas pessoas atingidas sejam tratadas em tempo hábil e de forma efetiva. Diferentes tipos de processos independentes podem ser estabelecidos, como por exemplo: (i) indicar uma terceira parte como mediador ou facilitador; (ii) criar uma comissão de múltiplas partes interessadas, o que pode incluir as empresas, comunidades

e terceiros, para investigar e resolver problemas específicos; ou (iii) nomear um painel de especialistas independente para investigar e fazer recomendações (ICMM, 2019).

- Capacitação do pessoal que opera o mecanismo: pessoas que operam o mecanismo devem ser capacitadas para fornecer um atendimento respeitoso, transparente e culturalmente apropriado às pessoas atingidas (HARVARD, 2008; UNITED NATIONS, 2020a). Também devem ter conhecimento sobre as necessidades das pessoas com maior risco de vulnerabilidade e sobre possíveis formas de desigualdade e privação que afetem a capacidade do mecanismo de atender a essas necessidades (UNITED NATIONS, 2020a). A capacitação apropriada depende do contexto no qual opera o mecanismo (UNITED NATIONS, 2020b). No contexto do processo de remediação de um desastre tecnológico, deve-se ter em conta a necessária expertise em gestão de desastres, nas diretrizes do Marco da Reconstrução Melhor, em Empresas e Direitos Humanos, além de outras áreas relevantes.

4.2.2 Acessibilidade

Segundo o critério da acessibilidade, mecanismos não judiciais devem “ser conhecidos por todos os indivíduos e grupos interessados aos quais estão destinados, e prestar a devida assistência aos que possam ter dificuldades para acessá-los” (UNITED NATIONS, 2011, p. 33). As barreiras de acesso que as pessoas atingidas podem enfrentar incluem, entre outros fatores, o desconhecimento sobre a existência ou funcionamento do mecanismo, analfabetismo, custos, localização do espaço físico e medo de retaliação (UNITED NATIONS, 2011). Os parâmetros para que seja garantida a acessibilidade podem ser divididos em três grupos: (i) divulgação e facilidade de uso; (ii) requisitos processuais de acesso; e (iii) garantia do direito à igualdade e não discriminação.

Divulgação e facilidade de uso do mecanismo

- Proatividade e busca ativa na divulgação do mecanismo entre as pessoas atingidas: a efetividade das atividades de divulgação variará de acordo com o contexto no qual se insere o mecanismo, de modo que deve ser baseada em uma avaliação prévia sobre as barreiras estruturais, sociais, econômicas e culturais que podem ser enfrentadas pelas pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2020b). A partir disso, deve-se adotar medidas adequadas à realidade do território, incluindo encontros presenciais, divulgação pela mídia on-

line e off-line, distribuição de panfletos, entre outras (UNITED NATIONS, 2020b). Além de divulgar informações sobre a existência e os procedimentos do mecanismo, deve-se veicular informações sobre os direitos das pessoas atingidas e as maneiras como o mecanismo pode contribuir para a sua realização (UNITED NATIONS, 2020b). Esse deve ser um esforço contínuo para assegurar que o mecanismo permaneça conhecido por todas as partes interessadas (HARVARD, 2008).

- Adoção de medidas adicionais para promover o mecanismo junto a grupos e indivíduos vulneráveis: empresas devem considerar estratégias adicionais e meios para promover continuamente o mecanismo entre grupos vulneráveis dentre as pessoas atingidas. Os grupos vulneráveis são mais propensos a sofrer impactos adversos, e podem ser os menos capazes ou se sentir confortáveis para levar suas demandas ao mecanismo, sendo necessária a implementação de estratégias específicas voltadas a tais grupos. Trabalhar com ONGs que apoiem grupos vulneráveis a nível local pode ser uma maneira eficaz de fazer isso (ICMM, 2019).
- Desenvolvimento de procedimentos para o recebimento e tratamento de demandas que sejam acessíveis e fáceis de utilizar: a facilidade de uso só pode ser garantida se o desenvolvimento do procedimento for precedido por uma consulta efetiva às pessoas atingidas para a identificação das suas necessidades e preferências e de potenciais barreiras que possam enfrentar (UNITED NATIONS, 2020b). Entretanto, de modo geral, considera-se que a facilidade de uso do mecanismo pode ser incrementada por meio da disponibilização de modelos a serem preenchidos para a submissão de demandas, além da disponibilização de documentos em todas as línguas faladas pelas pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2020b). Além disso, a acessibilidade também é incrementada quando são disponibilizadas às pessoas atingidas diversas formas de acesso ao mecanismo e modos de comunicação formais e informais (UNITED NATIONS, 2020a). Esses meios incluem linhas de telefone acessíveis de forma gratuita, endereços para o envio de correspondência física e eletrônica, além de outros meios de atendimento on-line e presencial (UNITED NATIONS, 2020b).

Requisitos processuais de acesso ao mecanismo

- Estabelecimento de critérios de elegibilidade e parâmetros probatórios que sejam claros, mínimos e aplicados de forma consistente e justa: a acessibilidade de mecanismos não judiciais frequentemente é comprometida pelo estabelecimento de critérios de elegibilidade restritivos ou complexos e de parâmetros probatórios incompatíveis com a realidade das pessoas atingidas. Além de apropriados e claros, é importante que critérios de elegibilidade sejam aplicados de forma consistente e adequadamente divulgados para que cheguem ao conhecimento de todas as pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2020b). Sendo assim, o ônus da prova deve ser distribuído de maneira compatível com a realidade das pessoas atingidas, comportando formas mais flexíveis de comprovação dos impactos sofridos, como a autodeclaração ou a declaração de terceiros.
- Estabelecimento de prazos adequados para que as pessoas submetam demandas ao mecanismo: os limites temporais para o acesso ao mecanismo também devem ser flexíveis levando em conta o tempo que abusos de direitos humanos podem levar para se tornar aparentes e o tempo que as pessoas atingidas podem demorar para tomar conhecimento do mecanismo (UNITED NATIONS, 2020b). Isso é particularmente importante em casos de desastres tecnológicos envolvendo contaminação ambiental, que são frequentemente marcados por incertezas quanto à extensão dos danos causados (GILL; RICHIE, 2018).
- Não condicionar o acesso ao mecanismo à renúncia ao direito de buscar remediação por outras vias: mecanismos não judiciais não devem ser utilizados para limitar o acesso das pessoas atingidas à remediação, impedindo que elas busquem remediação pela via judicial ou por outros mecanismos extrajudiciais. Além de não condicionar o acesso à renúncia do direito de ação, mecanismos não judiciais devem estar preparados para lidar com demandas paralelas, sobrepostas ou consecutivas, especialmente em casos nos quais não é oferecida uma remediação para todos os impactos sofridos pelas pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2020b).
- Inexistência de custas para acesso ao mecanismo e minimização de outros custos financeiros: o mecanismo não deve cobrar custas para que as pessoas atingidas o acessem (UNITED NATIONS, 2020a). Além disso, deve-se minimizar outros custos financeiros relacionados a ele, incluindo a disponibilização gratuita de materiais e serviços de apoio e aconselhamento, tais como panfletos, vídeos, linhas telefônicas e meios de acesso direto a pessoas responsáveis pelo

tratamento das demandas dentro do mecanismo (UNITED NATIONS, 2020b). Esses materiais também devem ser disponibilizados em formatos e idiomas que sejam adequados às necessidades e aos direitos das pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2020a).

- Possibilidade de coletivização de demandas e de autorrepresentação ou representação por associação de classe junto ao mecanismo: o acesso ao mecanismo não deve ser condicionado à representação por advogados(as), ainda que deva ser garantida essa possibilidade. A fim de facilitar o acesso ao mecanismo, deve ser garantida às pessoas atingidas a possibilidade de autorrepresentação ou representação por associação de classe, caso assim prefiram (UNITED NATIONS, 2020a). A coletivização de demandas também é uma forma importante de garantir a acessibilidade do mecanismo, permitindo que pessoas atingidas compartilhem eventuais custos com representação (UNITED NATIONS, 2020b).
- Adoção de políticas de confidencialidade e possibilidade de submissão de demandas anônimas: quando solicitado pela pessoa atingida, o mecanismo deve garantir a confidencialidade sobre informações pessoais que possam levar à identificação do(a) demandante (UNITED NATIONS, 2020b). Além disso, a acessibilidade apenas é garantida quando, em casos de risco de retaliação, o mecanismo permite a submissão de demandas anônimas (UNITED NATIONS, 2020b; HARVARD, 2008).

Garantia do direito à igualdade e não discriminação

- Adoção de medidas para garantir a acessibilidade do mecanismo de forma igualitária e não discriminatória para todas as pessoas atingidas: tais medidas devem incluir a garantia da acessibilidade física e comunicacional ao mecanismo, fazendo as acomodações apropriadas para eliminar barreiras à participação de pessoas com deficiência, mulheres, idosos, crianças e outros grupos vulneráveis (UNITED NATIONS, 2020a). Também deve ser dada a devida assistência a pessoas analfabetas, garantindo que elas tenham meios de confirmar que a sua reclamação foi recebida e registrada corretamente (HARVARD, 2008). Também deve ser assegurada a acessibilidade em arranjos logísticos, de modo que as pessoas atingidas não se sintam intimidadas ou desempoderadas em espaços físicos opulentos (HARVARD, 2008). O mecanismo também deve contar com uma equipe de funcionários que refletem a identidade étnica, sexual e com diversidade de gênero, porque algumas

peças podem não se sentir à vontade para relatar algo a um membro de outro grupo étnico, do sexo oposto ou de determinada orientação sexual (ICMM, 2019).

4.2.3 Previsibilidade

De acordo com os POs, para que mecanismos não judiciais sejam utilizados e confiáveis, é necessário que sejam divulgadas informações claras e precisas sobre o seu funcionamento. Devem, portanto, “dispor de um procedimento definido e conhecido, com prazo indicativo de cada etapa, e esclarecimento sobre os processos e resultados possíveis, assim como os meios para monitorar a sua implementação” (UNITED NATIONS, 2011, p. 33). Embora seguir prazos e cronogramas seja um aspecto importante da previsibilidade, os POs destacam ainda a importância de se manter uma flexibilidade para adaptar os processos e procedimentos, caso seja necessário (ICMM, 2019). Os parâmetros para aferição da previsibilidade são:

- Clareza na divulgação de informações sobre o funcionamento do mecanismo, incluindo etapas do procedimento e respectivos prazos: o mecanismo deve adotar um procedimento com prazos bem definidos, razoáveis e, quando necessário, flexíveis, garantindo que demandas sejam resolvidas sem uma demora indevida (UNITED NATIONS, 2020a). Deve haver formas de controle do grau de aderência do mecanismo aos prazos estipulados (HARVARD, 2008) e eventuais critérios que justifiquem a flexibilização desses prazos devem ser divulgados. Também devem ser publicadas informações claras, precisas e acessíveis que permitam que as pessoas atingidas compreendam como funciona o procedimento para submeter um pleito e as opções e limitações do mecanismo (UNITED NATIONS, 2020b). Essas informações incluem (i) a missão, objetivos, políticas e processos do mecanismo; (ii) o mandato e as limitações (jurídicas e operacionais) do mecanismo para dar encaminhamento a diferentes tipos de impactos; (iii) requisitos de elegibilidade; (iv) o que as partes podem esperar em cada etapa do processo, incluindo prazos; (v) os resultados que as partes podem esperar do procedimento e os meios de monitoramento e implementação desses resultados; e (vi) a medida em que o mecanismo pode dar assistência às partes que sofrem risco de retaliação (UNITED NATIONS, 2020a). Os meios para a divulgação dessas informações devem levar em conta os parâmetros de acessibilidade descritos anteriormente (UNITED NATIONS, 2020b).

- Publicação de informações ou existência de bases de dados contendo os resultados de demandas já solucionadas pelo mecanismo: com o objetivo de aumentar a compreensão das pessoas atingidas acerca do funcionamento e do desempenho do mecanismo na prática, é importante que sejam publicadas informações claras e acessíveis sobre os resultados de demandas já resolvidas (UNITED NATIONS, 2020a). Essa divulgação deve respeitar a confidencialidade das partes na demanda e devem incluir informações sobre os tipos de demanda, resultados alcançados e prazo de conclusão (UNITED NATIONS, 2020b).
- Informar as pessoas atingidas sobre o recebimento da sua demanda e buscar o consentimento em momentos específicos durante o curso de ação: dentro de um prazo breve e pré-determinado, o mecanismo deve confirmar às pessoas atingidas que recebeu a sua demanda (HARVARD, 2008). Também deve mantê-las atualizadas com relação ao progresso da demanda (HARVARD, 2008). Em momentos específicos do procedimento, é necessário que o mecanismo busque o seu consentimento expresso, incluindo o consentimento para a coletivização de investigações e demandas e para a nomeação de terceiros para a mediação, investigação e adjudicação de uma demanda (UNITED NATIONS, 2020a).
- Adoção de regras claras de cooperação e interação do procedimento em relação a outros mecanismos não estatais e estatais: hipóteses de cooperação incluem, por exemplo, a condução de investigações conjuntas ou a interação em etapas do procedimento. É importante que as pessoas atingidas sejam informadas quanto às hipóteses de cooperação entre o mecanismo não judicial e outros mecanismos (UNITED NATIONS, 2020b). Isso inclui informações sobre quando as pessoas atingidas serão previamente consultadas com relação a possíveis interações e medidas existentes para proteger as pessoas que estão em risco de retaliação (UNITED NATIONS, 2020a).
- Delegar a supervisão do procedimento a uma pessoa sênior dentro da estrutura do mecanismo: o mecanismo deve designar um(a) único(a) representante sênior da organização que responda pela forma como pleitos são encaminhados (HARVARD, 2008). Essa escolha deve ser comunicada às partes interessadas e deve-se assegurar que esse indivíduo e sua equipe tenham o treinamento necessário e conhecimentos na área de engajamento de partes interessadas, prevenção e resolução de conflitos e outras áreas relevantes (HARVARD, 2008).
- Apreciação de todas as demandas que tenham alguma relação com o desastre: recomenda-se que o mecanismo não rejeite nenhuma demanda que tenha

relação com as atividades da empresa – ou, em casos como o do Rio Doce, que tenham alguma relação com o desastre em questão (HARVARD, 2008). Isso porque mesmo reclamações que inicialmente pareçam infundadas podem ser uma expressão de um impacto subjacente e legítimo que mereça ser encaminhado, devendo ser tratadas com seriedade (HARVARD, 2008). Quando uma análise detalhada sugerir que a reclamação é genuinamente infundada, deve-se explicar essa avaliação ao(à) demandante e, se o(a) demandante não retirar sua reclamação, então deve-se explicar a decisão publicamente (HARVARD, 2008). Essa decisão e a sua motivação devem ser claras para os(as) demandantes (HARVARD, 2008).

4.2.4 Equidade

Para que sejam considerados equitativos, mecanismos não judiciais devem “assegurar que as vítimas tenham acesso a fontes de informação, assessoramento e conhecimentos especializados necessários para iniciar um processo de remediação em condições de igualdade, com plena informação e respeito” (UNITED NATIONS, 2011, p. 33). Em outras palavras, verifica-se se as pessoas atingidas estão adequadamente informadas e preparadas para utilizar o mecanismo ou, caso não estejam, se existem serviços de aconselhamento (internos ou externos ao mecanismo) que possam oferecer o suporte necessário. Isso porque, em disputas entre empresas e pessoas atingidas, as pessoas atingidas normalmente têm menos acesso à informação, ao conhecimento técnico e aos recursos financeiros necessários para tal. Essas assimetrias afetam os resultados do mecanismo e a percepção das pessoas atingidas quanto à sua efetividade, comprometendo o atingimento de soluções duradouras (UNITED NATIONS, 2011). Os parâmetros para aferir a equidade são:

- Adoção de medidas para equilibrar assimetrias entre as pessoas atingidas e as empresas envolvidas: buscando garantir que as pessoas atingidas utilizem o mecanismo de forma justa e com confiança, deve-se atuar proativamente para encaminhar problemas decorrentes das assimetrias existentes entre pessoas atingidas e empresas (UNITED NATIONS, 2020a). Isso inclui o fornecimento – ou divulgação, em casos de serviços externos – de serviços de aconselhamento e suporte técnico e financeiro (UNITED NATIONS, 2020a). Também impõe a implementação de acomodações necessárias para que pessoas vulneráveis e que sofreram experiências traumáticas consigam passar pelo processo de remediação (UNITED NATIONS, 2020a).

- Busca pela manifestação das pessoas atingidas em casos de demandas apresentadas por terceiros atuando em seu nome: a adoção de uma abordagem flexível com relação à representação pode ser positiva para a garantia do acesso à remediação como um todo e para a garantia da equidade mais especificamente (UNITED NATIONS, 2020b). Ainda assim, é importante garantir que eventuais representantes das pessoas atingidas sejam qualificados(as) e devidamente autorizados(as), sem que haja coerção ou manipulação das pessoas representadas (UNITED NATIONS, 2020b). O mecanismo deve buscar a manifestação das pessoas atingidas a respeito de demandas trazidas por terceiros em seu nome, além de garantir o poder de escolha da pessoa atingida com relação à representação (UNITED NATIONS, 2020a; 2020b).
- Garantia do direito das pessoas atingidas de retirar a sua demanda caso estejam insatisfeitas com o procedimento e de contestar a maneira como o mecanismo resolveu o seu caso: o mecanismo deve preservar o direito das pessoas atingidas de retirar a sua demanda caso estejam insatisfeitas com o procedimento sem que isso impeça a busca por remediação por outras vias (estatais ou não estatais; UNITED NATIONS, 2020a). Também deve estabelecer meios formais para que as pessoas atingidas contestem o resultado obtido por meio do processo de remediação (UNITED NATIONS, 2020a).
- Garantia do devido processo no curso do procedimento: a garantia do devido processo abrange (i) o acesso tempestivo à informação, incluindo todas as alegações, documentos e provas apresentados e produzidos no curso do procedimento; (ii) uma oportunidade adequada para que as pessoas atingidas verifiquem a exatidão de informações e apresentem alegações e respostas finais em um momento anterior à tomada de qualquer decisão material, o que inclui decisões sobre admissibilidade e encerramento de um caso; e (iii) o acesso a um registro adequado do processo, incluindo eventuais acordos firmados, a motivação para qualquer decisão material tomada e as opções de recurso existentes para contestar ou garantir o cumprimento dos resultados do procedimento (UNITED NATIONS, 2020a; 2020b).
- Garantia da proteção da privacidade e da remoção de barreiras de acesso quando for necessária a adoção de soluções tecnológicas: esse parâmetro leva em consideração o uso crescente de tecnologias por mecanismos não judiciais, incluindo tecnologias para o gerenciamento de casos, gestão documental e recebimento e veiculação de informações (UNITED NATIONS, 2020b). Sobre isso, reconhece-se que o emprego de novas tecnologias pode contribuir para o

empoderamento das pessoas atingidas, para o aumento da acessibilidade e da eficiência dos mecanismos não judiciais e para a identificação de padrões de demandas e problemas sistêmicos associados às empresas que os operam (UNITED NATIONS, 2020b). Porém, reconhece-se também que soluções tecnológicas podem ser inadequadas em casos complexos, que demandam uma análise individualizada e especializada, quando há riscos relacionados à privacidade e proteção de dados, ou em casos em que as pessoas atingidas apresentam baixos níveis de alfabetização digital (UNITED NATIONS, 2020b). Portanto, é necessário que o mecanismo adote medidas para garantir e proteger a privacidade das pessoas atingidas e remover barreiras associadas ao uso da tecnologia (UNITED NATIONS, 2020a).

4.2.5 Transparência

O critério da transparência requer que mecanismos não judiciais mantenham “as partes em um processo de remediação informadas sobre sua evolução” e forneçam “informação suficiente sobre o desempenho do mecanismo, visando fomentar a confiança em sua efetividade e salvaguardar o interesse público que esteja em jogo” (UNITED NATIONS, 2011, p. 33). Nota-se, aqui, que mecanismos não judiciais devem operar com uma presunção de transparência em relação aos seus processos e resultados (HARVARD, 2008). Isso porque, além de visar à proteção de interesses individuais, a remediação por impactos adversos sobre direitos humanos também é entendida como um interesse de toda a sociedade (UNITED NATIONS, 2017). Ainda assim, reconhece-se que, em alguns casos, pode ser necessário proteger a identidade e o conteúdo das tratativas do mecanismo com as pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2011), devendo haver meios de conciliar a necessidade de confidencialidade e a presunção de transparência. Os parâmetros para aferição da transparência são:

- Engajamento contínuo e proativo entre o mecanismo e as pessoas atingidas com relação ao *status* de cada demanda: o mecanismo deve comunicar às pessoas atingidas (i) quando a demanda foi recebida; (ii) quais são as opções, próximos passos e possíveis cursos de ação para a demanda; e (iii) quando decisões forem tomadas ou quando houver um resultado final para a demanda (UNITED NATIONS, 2020a; HARVARD, 2008). Essa comunicação deve levar em conta os parâmetros de acessibilidade descritos no item 4.2.2, isto é, deve empregar meios que sejam adequados às necessidades e preferências das pessoas atingidas, principalmente pessoas vulneráveis (UNITED NATIONS, 2020a; 2020b).

- Divulgação periódica de informações sobre o desempenho do mecanismo: a divulgação deve incluir informações, estatísticas e outras análises sobre (i) os tipos de demandas submetidas ao mecanismo; (ii) o número de demandas recebidas; (iii) o número de demandas rejeitadas, e sob quais fundamentos; (iv) o número e tipo de demandas resolvidas; (v) os resultados das demandas submetidas; (vi) a satisfação dos(as) demandantes em relação à performance do mecanismo; e (vii) outras informações relevantes para garantir a compreensão das partes interessadas sobre operação e performance do mecanismo (UNITED NATIONS, 2020a). É importante que as informações sejam suficientemente detalhadas para permitir a compreensão sobre o desempenho e o funcionamento do mecanismo (UNITED NATIONS, 2020b). Políticas para a divulgação dessas informações devem ser desenvolvidas a partir da consulta às pessoas atingidas, além de serem claras, consistentemente aplicadas e levar em conta a legislação aplicável e parâmetros internacionais sobre proteção de dados, proteção de informantes e sigilo comercial (UNITED NATIONS, 2020a; 2020b). O recebimento de informações suficientes sobre os processos de resolução das demandas confere às pessoas atingidas uma compreensão sobre o funcionamento do mecanismo na prática, o que contribui para a construção de confiança e compreensão sobre o que o mecanismo pode oferecer (ICMM, 2019).
- Permitir a proteção da identidade das pessoas atingidas, quando solicitado: neste ponto, reconhece-se que, em alguns casos, a proteção da confidencialidade sobre as tratativas do mecanismo com as pessoas atingidas é importante para que se chegue a um resultado efetivo (UNITED NATIONS, 2020a). Portanto, deve-se permitir a confidencialidade das pessoas atingidas sempre que isso não prejudique a capacidade do mecanismo de encaminhar a demanda de uma forma adequada (HARVARD, 2008). Nesses casos, informações sobre o desempenho do mecanismo, incluindo resultados alcançados, também devem ser apresentadas de forma agregada ou anonimizada (UNITED NATIONS, 2020b; HARVARD, 2008).

4.2.6 Compatibilidade com direitos

Mecanismos não judiciais devem ainda assegurar que os seus resultados estejam em conformidade com normas e padrões internacionais de direitos humanos (UNITED NATIONS, 2011). A garantia de resultados compatíveis com direitos é vital para a legitimidade e credibilidade do mecanismo, tanto localmente como internacionalmente,

e para o seu potencial sucesso na prática. Os princípios de direitos humanos exigem que atividades que afetam a vida, o bem-estar e a dignidade de indivíduos e grupos sejam baseados na inclusão, participação, empoderamento, transparência e atenção a grupos vulneráveis. Isso deve ocorrer independentemente de ser a demanda formulada em termos de direitos humanos ou não. Ainda que as reclamações envolvam direitos de outra natureza como ambiental, civil e trabalhista, reflexões acerca dos direitos humanos devem ser consideradas (HARVARD, 2008). Em outras palavras, sempre que o resultado de uma demanda tiver implicações para os direitos humanos, é importante que esse resultado seja compatível com parâmetros do direito internacional dos direitos humanos (UNITED NATIONS, 2011). Os parâmetros para a aferição da compatibilidade com direitos são:

- Garantia de que a remediação que resulta do mecanismo seja adequada, célere e acessível: segundo o Grupo de Trabalho da ONU sobre empresas e direitos humanos, esse é um dos critérios necessários à garantia da centralidade das pessoas atingidas na remediação (UNITED NATIONS, 2017). A acessibilidade, neste ponto, é entendida de maneira holística, ou seja, abrange a acessibilidade física, econômica, linguística, entre outros fatores. Implica dizer que todas as pessoas atingidas devem ter acesso à remediação de forma não discriminatória, além de terem conhecimento e capacidade de compreender as medidas de remediação existentes (UNITED NATIONS, 2017). A celeridade, por sua vez, parte do entendimento de que, com o decorrer do tempo, alguns impactos se tornam irreparáveis. Por fim, a adequação requer que as medidas de remediação sejam capazes de atender às necessidades presentes e futuras das pessoas atingidas, além de ser garantida a adequação cultural e a sensibilidade a questões de gênero (UNITED NATIONS, 2017; 2020a). Portanto, é necessária alguma flexibilidade para responder ao dano descoberto após a conclusão dos acordos de compensação (UNITED NATIONS, 2017).
- Consulta às partes atingidas quanto ao tipo de remediação que deve resultar do mecanismo e oferta, na medida do possível, de todas as formas de remediação reconhecidas internacionalmente, incluindo medidas financeiras e não financeiras: essas formas a restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição. Isso se justifica porque o processo de remediação, segundo os direitos humanos, se presta a diversos propósitos. Em primeiro lugar, busca-se adotar medidas de remediação que sejam adequadas para remediar todas as dimensões dos danos sofridos, o que inclui medidas de caráter simbólico. Além disso, é importante que medidas de remediação busquem

também prevenir riscos e impactos adversos futuros (UNITED NATIONS, 2017). Sobre isso, a ONU reconhece que o escopo da remediação obtida por meio de mecanismos não judiciais pode ser restrito a um tipo de remediação específico (UNITED NATIONS, 2020b). Nesses casos, é importante que o mecanismo não imponha barreiras à busca a outras formas de remediação por outras vias. Por fim, também é importante garantir que as pessoas atingidas sejam consultadas sobre o tipo de remediação que deve resultar do processo junto ao mecanismo não judicial (UNITED NATIONS, 2020a).

- Empoderamento das pessoas atingidas para pleitear os seus direitos, inclusive para a avaliação quanto à efetividade do mecanismo não judiciais: a compatibilidade com direitos deve ser avaliada a partir da perspectiva das pessoas atingidas, atendendo, portanto, ao que elas compreendem como sendo uma remediação efetiva (UNITED NATIONS, 2017). Sobre isso, reconhece-se que as pessoas atingidas podem, por vezes, desenvolver expectativas não razoavelmente baixas ou altas com relação ao processo de remediação. Isso pode ocorrer devido às condições econômicas, sociais e culturais das pessoas atingidas ou a obstáculos ao acesso à remediação e à informação (UNITED NATIONS, 2017). A remediação por meio de mecanismos não judiciais não pode significar uma flexibilização de padrões mínimos de direitos humanos, logo se faz necessário estabelecer o conteúdo mínimo desses direitos dentro do qual deve se localizar o resultado do processo de remediação (THOMPSON, 2017). Aqui, igualmente, reforça-se a necessidade de que seja construída a capacidade de as pessoas atingidas reivindicarem seus direitos, tal como preceitua a ABDH. Portanto, é necessário que as pessoas atingidas sejam empoderadas para participar do processo de remediação e que a efetividade desses mecanismos seja medida também a partir de critérios objetivos (UNITED NATIONS, 2017). Isso significa também que o processo deve ser culturalmente sensível e respeitoso (UNITED NATIONS, 2020b).
- Adoção de medidas para identificar e dar encaminhamento às implicações que o mecanismo não judicial pode ter sobre os direitos humanos: quando falha, a remediação em si pode agravar a situação de direitos humanos das pessoas atingidas. Exemplos são o surgimento de conflitos sociais, o agravamento de desigualdades ou a perda de autonomia e dignidade (UNITED NATIONS, 2020b). A fim de impedir que o mecanismo não judicial contribua para o agravamento de danos e riscos, as suas implicações sobre direitos humanos, inclusive a forma como a remediação é implementada, devem ser

adequadamente avaliadas (UNITED NATIONS, 2020a). É necessário que se adotem medidas corretivas para dar encaminhamento aos impactos adversos atuais e potenciais que forem identificados por meio desse processo de avaliação, que devem ser desenvolvidas a partir da participação efetiva das pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2020a). Essas medidas corretivas também demandam uma compreensão detalhada do contexto socioeconômico e cultural no qual se insere o mecanismo, o que inclui a compreensão sobre a forma como os impactos gerados pelo processo de remediação agravam e são agravados por outros impactos preexistentes (UNITED NATIONS, 2020b).

- Adoção de medidas efetivas para responder a possíveis casos de não implementação e não cumprimento das medidas de remediação: o estabelecimento de meios efetivos que garantam a prestação de contas por parte do mecanismo não judicial é fundamental para garantir a sua compatibilidade com direitos humanos (UNITED NATIONS, 2020b). Arranjos para garantir o cumprimento das medidas de remediação podem assumir diferentes formas, inclusive o monitoramento pelo próprio mecanismo ou por terceiros (UNITED NATIONS, 2020a).

4.2.7 Fonte de aprendizado contínuo

Este critério busca identificar medidas e experiências relevantes, com o objetivo de melhorar o mecanismo e prevenir novos pleitos e futuros impactos (UNITED NATIONS, 2011). Essa identificação pode ser feita a partir de uma análise regular sobre a frequência, padrões e causas dos pleitos submetidos ao mecanismo, de modo a extrair lições aprendidas que devem ser revisadas com o objetivo de identificar mudanças sistêmicas necessárias para a melhora das práticas da empresa e desempenho do próprio mecanismo (UNITED NATIONS, 2011; HARVARD, 2008), assim, com base no monitoramento de efetividade das medidas de prevenção ou remediação adotadas no caso de riscos e danos respectivamente, algumas medidas podem ser tomadas a fim de garantir que o critério seja obedecido. São elas:

Aprimoramento do mecanismo com base em lições aprendidas

- Busca pelo *feedback* das pessoas atingidas e demais usuários(as): esse *feedback* busca compreender melhor como tem sido a sua experiência e como torná-la melhor. Processos de *feedback* devem ser implementados com regularidade e sempre após a conclusão de uma demanda (UNITED NATIONS, 2020a).

- Manutenção de registros atualizados das demandas encaminhadas ao mecanismo: esses registros são um material de apoio fundamental às análises que buscam identificar padrões de uso por diferentes grupos de pessoas. Portanto, é importante que as informações sejam desagregadas por gênero, idade, raça, além de outros perfis de pessoas atingidas que possam enfrentar barreiras para acessar o mecanismo (UNITED NATIONS, 2020a). Além da identificação de barreiras de acesso, também é importante a identificação de outros tipos de padrões de demandas que possam indicar a necessidade de mudanças estruturais nas operações ou na administração da empresa, prevenindo a ocorrência de demandas de natureza semelhante (HARVARD, 2008).
- Adoção de um sistema de monitoramento do desempenho do mecanismo, inclusive por meio de indicadores de desempenho: também é importante que se estabeleça sistemas para monitorar o desempenho da gestão dos processos de tratamento dos pleitos como um todo, além de avaliar criticamente os efeitos que os resultados dos processos de remediação têm sobre os direitos humanos tal como abordado no item 4.2.6 (UNITED NATIONS, 2020a). Com relação ao emprego de indicadores, deve-se primeiramente identificar quais são os indicadores que permitem a avaliação sobre a efetividade do mecanismo e sobre eventuais causas para a sua falta de efetividade (HARVARD, 2008). A redução no número de demandas, por exemplo, não é um bom indicador, uma vez que pode indicar a redução no número de impactos sofridos pelas pessoas atingidas, mas também pode indicar um aumento da intimidação contra reclamantes ou falta de confiança no mecanismo (HARVARD, 2008). A partir desses processos, deve-se adequar o mecanismo de acordo com as lições aprendidas a partir de estratégias que melhorem a sua gestão e eficácia (UNITED NATIONS, 2020a).
- Recorrer a fontes de expertise externa e interna em direitos humanos: essas fontes de expertise têm a finalidade de garantir que as atividades de aprimoramento descritas no item anterior sejam implementadas corretamente e tenham rigor metodológico sob o ponto de vista dos direitos humanos (UNITED NATIONS, 2020b). Os mecanismos devem, portanto, levar em consideração arranjos adequados para a obtenção de fontes externas de especialização através de painéis consultivos independentes, organizações da sociedade civil, sindicatos ou instituições nacionais de direitos humanos (UNITED NATIONS, 2020b).

Contribuição para a prevenção de impactos adversos semelhantes

- Utilizar as lições aprendidas para informar processos de devida diligência em direitos humanos: trata-se de um processo por meio do qual empresas gerenciam de forma proativa riscos e impactos adversos sobre os direitos humanos relacionados às suas atividades. A prevenção de impactos adversos sobre a vida das pessoas é o principal objetivo da devida diligência em direitos humanos, que diz respeito aos riscos para as pessoas, não para os negócios da empresa. Mecanismos não judiciais são essenciais para processos efetivos de devida diligência em direitos humanos, uma vez que reforçam a prevenção, ajudando a empresa a identificar preocupações e problemas, e facilitam tratar pleitos em estágio inicial (UNITED NATIONS, 2018). Além de informar processos de devida diligência implementados pela própria empresa que opera o mecanismo, essas lições aprendidas também devem contribuir para informar os processos de devida diligência realizados por outras empresas do mesmo setor, a partir da identificação de padrões de impactos que possam estar relacionados a questões sistêmicas (UNITED NATIONS, 2020a).

4.2.8 Baseado em engajamento e diálogo

O último critério de efetividade apresentado pelo PO31 estabelece que mecanismos não judiciais operados por empresas devem consultar as pessoas atingidas durante a sua concepção e para a avaliação do seu desempenho. Busca-se, com isso, garantir que as necessidades das pessoas atingidas sejam atendidas, de modo a fomentar a sua utilização e a existência de um interesse compartilhado no sucesso dos procedimentos de remediação (UNITED NATIONS, 2011). O PO31 também estabelece que deve haver uma preferência pelo emprego do diálogo como método de solução de demandas. Esse critério é especificamente aplicado aos mecanismos de nível operacional, uma vez que empresas não podem, ao mesmo tempo, ser parte em um pleito e resolvê-lo unilateralmente (UNITED NATIONS, 2011). A fim de garantir o atendimento ao critério, é necessário:

- Engajamento contínuo com as partes interessadas, especialmente pessoas atingidas, para a compreensão do contexto operacional no qual o mecanismo está inserido: isso inclui a identificação de estruturas preexistentes de diálogo e de tomada de decisão com os quais as pessoas atingidas já estejam familiarizadas, como é o caso de instituições e processos de tomadas de decisão de comunidades indígenas (UNITED NATIONS, 2020b). Deve-se acolher e incorporar essas estruturas no desenvolvimento do mecanismo como forma de

umentar a sua legitimidade e garantir processos mais equitativos (UNITED NATIONS, 2020b).

- Engajamento contínuo com as partes interessadas, especialmente pessoas atingidas, para a identificação das suas necessidades e expectativas: o engajamento das pessoas atingidas também inclui a identificação das suas necessidades, perspectivas e expectativas ao submeter uma demanda aos mecanismos não judiciais de nível operacional e ao avaliar o desempenho do mecanismo no atendimento a elas (UNITED NATIONS, 2020a). Algumas questões relacionadas ao design do mecanismo sobre as quais será importante realizar consultas incluem: (i) o escopo do mecanismo; (ii) métodos de comunicação; (iii) métodos de levantar pleitos e manifestações; (iv) linguagem; (v) locais e horários das reuniões; e (vi) envolvimento de mediadores ou juízes independentes.
- Promoção do engajamento de forma equânime, igualitária e culturalmente adequada: outro aspecto relevante é oferecer múltiplas oportunidades e meios para que as pessoas atingidas possam opinar sobre o funcionamento e o desempenho do mecanismo, garantindo participação em condições de igualdade, com atenção especial às necessidades das pessoas vulneráveis (UNITED NATIONS, 2020a). É importante que o engajamento ocorra de formas culturalmente adequadas e respeite parâmetros nacionais e internacionais de engajamento de partes interessadas (UNITED NATIONS, 2020b). Caso seja necessário, deve-se consultar especialistas no conhecimento e práticas das comunidades locais, como sindicatos ou organizações da sociedade civil, para obter conselhos sobre a forma mais eficaz e adequada de se envolver com as pessoas atingidas.
- Preferência por métodos baseados no diálogo como forma de resolução de controvérsias: métodos unilaterais de resolução de controvérsias muitas vezes agravam impactos, sendo benéfico recorrer a diferentes tipos de mecanismos de facilitação e mediação para o diálogo entre as partes (HARVARD, 2008). Para isso, deve-se desenvolver a capacidade interna das pessoas que operam o mecanismo em melhores práticas de mediação e em técnicas de investigação conjunta de fatos e de resolução de problemas (UNITED NATIONS, 2020a). A construção das capacidades internas busca garantir que profissionais que operam o mecanismo estejam a par dos desenvolvimentos recentes em técnicas de mediação aplicadas a questões de empresas e direitos humanos, o que inclui o treinamento em questões técnicas e jurídicas, incluindo respostas adequadas

a situações de conflito (UNITED NATIONS, 2020a; 2020b). Ao longo da promoção do diálogo, é importante que o mecanismo se mantenha aberto para qualquer resultado que seja aceitável para todas as partes e que estejam alinhados com padrões relevantes de direitos humanos, evitando-se assim resultados determinados unilateralmente pelo mecanismo sem participação das pessoas atingidas. Por fim, ao engajar em diálogo com as pessoas atingidas, é necessário que se garanta que representantes das empresas tenham toda autonomia ao estabelecer acordos, principalmente em casos mais complexos (HARVARD, 2008).

- Garantia de independência nas hipóteses em que seja necessária ou adequada a adoção de métodos adjudicatórios para a resolução de demandas: essas hipóteses incluem casos complexos e casos em que a disputa é muito arraigada, entre outros (UNITED NATIONS, 2020b). Nesses casos, deve-se adotar práticas e políticas para garantir que as demandas sejam submetidas a terceiros independentes (UNITED NATIONS, 2020a). Alguns exemplos de terceiros independentes que podem desempenhar um papel importante no tratamento das demandas são: (i) líderes das comunidades atingidas; (ii) líderes religiosos; (iii) acadêmicos; (iv) representantes de ONGs; (v) funcionários do governo local; e (vi) mediadores especializados para facilitar o diálogo entre empresa e comunidade atingida (ICMM, 2019).

5 ANÁLISE COMPARADA DE MECANISMOS DE REMEDIAÇÃO OPERADOS POR EMPRESAS

No capítulo anterior, abordou-se o marco conceitual e teórico do Termômetro, cujo principal fundamento é o direito internacional dos direitos humanos, notadamente os Princípios Orientadores da ONU sobre empresas e direitos humanos. Neste capítulo, busca-se conferir maior concretude ao marco teórico e conceitual a partir da apresentação do caminho percorrido para a elaboração da análise comparada (*benchmark*) de mecanismos não judiciais de remediação elaborado como parte da metodologia deste relatório.

Para isso, foi realizada análise de melhores práticas presentes na experiência empírica de mecanismos não judiciais de remediação operados por empresas. Foram considerados três diferentes tipos de mecanismos, o que viabilizou a identificação de pontos em comum com o caso do rompimento da Barragem de Fundão e exemplos de arranjos institucionais em conformidade com parâmetros internacionais de remediação.

A análise comparada foi desenvolvida como forma de identificar e descrever experiências anteriores de monitoramento e avaliação de mecanismos de remediação operados por empresas. Este item do relatório apresenta brevemente cada uma das categorias dos três tipos de mecanismos analisados. Em seguida, é detalhado o processo de identificação de critérios de avaliação desses mecanismos, ou seja, quais práticas puderam ser extraídas da revisão comparada, indicando-se as fontes primárias e secundárias utilizadas. O resultado e a sistematização das informações coletadas por meio da análise comparada constarão do estudo de continuação deste relatório.

5.1 Categorias dos mecanismos de remediação

Para a construção da análise comparada (*benchmark*), foram selecionados três tipos de mecanismos de remediação não judiciais:

Figura 7 — Mecanismos de remediação não judiciais



Fonte: Elaboração própria (2021).

Embora os últimos sejam *a priori* mais facilmente relacionáveis ao caso do rompimento da Barragem de Fundão, os dois primeiros grupos possuem elementos que auxiliam na compreensão sobre as possibilidades de criação de arranjos institucionais e processos que possam ser mais alinhados aos parâmetros internacionais sobre a remediação efetiva em casos de abusos a direitos humanos. Por isso, na construção dos critérios finais da análise comparada, buscou-se relacionar os elementos de análise empíricos com os critérios de efetividade do PO 31.

Exemplo concreto são os procedimentos dos mecanismos independentes de controle que, uma vez contrastados com a prática dos processos de reparação e tratamento de queixas dos mecanismos do rompimento da Barragem de Fundão, apresentam um padrão superior em critérios como acessibilidade, transparência, responsividade e previsibilidade. No recebimento e no tratamento de queixas, por exemplo, os mecanismos dos bancos de desenvolvimento apresentam práticas que refletem uma maior aderência a tais critérios, como a predefinição de prazos de análise e trâmite dos pleitos e a motivação das decisões no curso do processo.

5.1.1 Mecanismos independentes de controle (MICs) de instituições de financiamento do desenvolvimento (IFDs)

Os MICs de IFDs foram uma resposta institucional a um vazio de responsabilização e controle existente no direito internacional público, que impedia indivíduos ou grupos afetados por projetos de desenvolvimento de demandar medidas preventivas e reparatórias por parte dos financiadores de tais projetos. O primeiro MIC estabelecido em uma IFD foi o Painel de Inspeção, do Banco Mundial. Desde então, mecanismos idênticos foram replicados em outras instituições de financiamento, com modelos

institucionais que variam conforme o tipo de função que assumem (mandato), sua posição na estrutura organizacional e seus procedimentos operacionais.

Os MICs desempenham duas principais funções: (i) mediação; e (ii) revisão de conformidade. Na primeira, os MICs buscam uma solução mediada entre as partes do conflito. Na segunda, o mecanismo analisa se houve descumprimento de alguma política operacional por parte das áreas responsáveis pela análise e implementação do projeto financiado pelo banco em questão. Além dessas funções, os MICs têm agregado outras, mais recentes, que expandiram seu escopo de atuação. Dentre eles estão a função de (i) atuação preventiva; e (ii) compilação de lições aprendidas. Na atuação preventiva, institucionalizada especialmente no mecanismo do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês), o mecanismo atua ainda na fase de concepção do projeto para receber queixas dos potenciais atingidos sobre os impactos que o projeto pode gerar sobre suas vidas. Os mecanismos atuam como coletores e disseminadores de boas práticas por meio de conhecimento gerado a partir dos casos concretos. Eles apontam para problemas sistêmicos e identificam questões que emergem como riscos ou problemas a serem endereçados por mudanças em políticas e práticas institucionais.

Na literatura, os MICs são considerados órgãos “quase-judiciais”, pois desempenham funções similares a dos órgãos adjudicantes como as cortes internacionais, porém encontram limitações na aplicação de suas decisões, ou seja, os mecanismos não possuem o poder de executá-las (*enforcement*), e no tipo de remédio que podem ofertar aos demandantes (FOURIE, 2009). Os MICs, além disso, possuem um escopo mais reduzido que outros órgãos de direito internacional no que se refere à norma que pode ser interpretada ou aplicada. Eles têm como referencial normativo primário as políticas operacionais das organizações às quais estão vinculados, que juridicamente possuem a natureza de uma norma “secundária” de direito internacional. São normas administrativas que disciplinam as operações das instituições.

Apesar disso, a prática dos MICs tem expandido consideravelmente o seu espaço de interpretação, devido a dois fatores. Primeiro, porque as normas administrativas que servem como o “direito aplicável” foram ao longo do tempo expandindo significativamente a sua abrangência temática. Temas como a avaliação de impactos socioambientais ou os direitos dos povos indígenas que devem ser considerados no processo decisório sobre programas e projetos foram crescendo em complexidade a cada revisão que essas políticas sofreram ao longo de sua existência.

Segundo os próprios mecanismos têm recorrido a técnicas interpretativas que gradualmente se aproximam das técnicas interpretativo-hermenêuticas dos órgãos adjudicantes do direito internacional público, como os órgãos de interpretação de tratados e as cortes internacionais. Dessa maneira, passaram a aplicar padrões “baseados em direitos humanos” (*human-rights based approach*) às situações que lhes são trazidas. O diálogo interinstitucional tem resultado em determinações que incrementam o grau protetivo das normas internas, alinhando-as a precedentes autorizativos de órgãos da jurisdição internacional em questões como consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e comunidades tradicionais (BRADLOW e FOURIE, 2013).

5.1.2 Ponto de Contato da OCDE

Os Pontos de Contato Nacionais (PCNs) da OCDE são pontos focais para a implementação, disseminação e efetivação das Diretrizes da OCDE sobre Empresas Multinacionais (Diretrizes). Os PCNs foram originalmente pensados para que contribuíssem de forma útil para a solução de problemas relativos às Diretrizes. Ao longo de sua existência, os PCNs evoluíram consideravelmente, sendo que atualmente a eles são atribuídas competências para tratar de uma ampla gama de temas que compõem o universo de questões da responsabilidade empresarial no âmbito das Diretrizes.¹¹

Além de atividades promocionais para expandir o conhecimento sobre as Diretrizes no meio empresarial e em demais setores (como a sociedade civil), os PCNs podem receber “instâncias” específicas, isto é, alegações de descumprimento das Diretrizes por parte de empresas transnacionais que operam em algum país-membro da OCDE ou em países não membros, mas que possuem operações das empresas domiciliadas em algum país-membro. Nessas instâncias, os PCNs oferecem seus “bons préstimos” para buscar uma solução para o conflito, valendo-se de técnicas de mediação e auto composição entre as partes. Desse modo, os PCNs são, na classificação dos Princípios Orientadores, mecanismos de reparação estatais não judiciais.

Cada PCN tem sua própria estrutura institucional e suas regras de procedimento. Eles podem ser compostos por representantes unicamente governamentais ou constituir-se como um colegiado com a participação de atores não estatais. A independência funcional dos PCNs é uma das questões mais críticas, pois frequentemente os casos que lhes são levados envolvem interesses empresariais e políticos, sobretudo se

¹¹ Ver: <<https://www.oecd.org/investment/mne/OECD-Guidelines-for-MNEs-A-Glass-Half-Full.pdf>>.

relacionados a projetos tidos por estratégicos para governos nacionais ou subnacionais. Assim, a governança do mecanismo importa na probabilidade de que tenham uma atuação mais ou menos imparcial. Nesse contexto, a imparcialidade é aferida por aspectos como a capacidade técnica do mecanismo em estabelecer um processo legítimo e baseado em técnicas de mediação e auto composição e sua operação independente de órgãos políticos.

Nos últimos anos, os PCNs têm sido criticados por ausência de efetividade. Embora seja um conceito polissêmico, a efetividade nesse contexto tem sido relacionada à baixa ocorrência de provimentos com medidas reparatórias para os danos sofridos pelos atingidos. O mais comum é que os PCNs se limitem tão somente a propor medidas prospectivas, que enfrentam, ainda, o problema da capacidade de monitoramento do órgão sobre a adoção de tais medidas pelas empresas (DANIEL; GENOVESE; VAN HUIJSTEE; e SINGH, 2016).

5.1.3 Mecanismos de reparação de desastres ou outras situações de abusos a direitos humanos

Em alguns casos emblemáticos de desastres tecnológicos ou abusos a direitos humanos causados por empresas, foi estabelecida uma estrutura própria – judicial, extrajudicial ou híbrida – para implementar os programas e ações de reparação. Em razão da amplitude das violações que foram objeto de remediação e dos modelos de mecanismos adotados, a pesquisa utilizou como direcionamento para a análise dos mecanismos de reparação de abusos ou desastres tecnológicos os seguintes aspectos: (i) desenho institucional (governança institucional, regras de associação, mandato, controle); (ii) processos de remediação; e (iii) escopo e abrangência dos programas de remediação.

O desenho institucional adquire um peso especial no caso do rompimento da Barragem de Fundão devido à existência de uma complexa arquitetura institucional, que tem por centro a Fundação Renova, e por figurar como um dos aspectos que reforçam os padrões de exclusão de atingidos em processos de tomada de decisão sobre as formas e o tipo de remediação (CONNECTAS, 2018). Nesse sentido, tal aspecto considera, dentre outros: (i) o mandato de cada um dos órgãos de supervisão e implementação dos programas de reparação; (ii) o poder proporcional de voto das partes interessadas nos órgãos de deliberação e supervisão; (iii) as regras especiais de votação, a exemplo das regras para aprovação de matérias e regras de impedimento (ex.: regras que

proíbem que determinadas partes votem sobre matérias específicas, como programas de reparação).

Como quesito transversal está a “compatibilidade com direitos”, que não constituiu um critério por si só na análise comparada, mas perpassou a análise sobre a configuração institucional dos mecanismos (ex.: maior ou menor participação dos atingidos em órgãos de governança), garantias de um “devido processo” no processamento das demandas individuais de reparação e sobre os programas (ex.: possibilidade de remédios conforme os padrões internacionais).

5.2 Identificando os critérios de avaliação

A elaboração dos critérios de avaliação dos mecanismos seguiu duas etapas. Na primeira, foi realizada uma análise dos mecanismos sob os seguintes eixos: (i) desenho institucional; (ii) programas; (iii) procedimentos; e (iv) instrumentos de responsabilização. Tais eixos foram definidos a partir: (i) da literatura especializada sobre desenho institucional de organizações (KOREMENOS; SNIDAL e LIPSON, 2003); (ii) da configuração dos mecanismos presentes na análise comparada; (iii) da estrutura de governança e dos procedimentos do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) firmado para o caso do rompimento da Barragem de Fundão e de casos de desastre tecnológico ou de abusos a direitos humanos, em que foram estipulados os programas socioeconômicos e socioambientais de remediação; e (iv) da literatura sobre os mecanismos extrajudiciais de remediação e não estatais (*non-judicial & non-state based grievance mechanisms*).

Os elementos de análise foram agrupados ao longo desses eixos de modo independente para cada tipo de mecanismo, a fim de prestigiar as especificidades de cada um deles. Na segunda etapa, a pesquisa se valeu de fontes secundárias para extrair critérios de avaliação utilizados previamente para averiguar a efetividade do funcionamento desses mecanismos. No caso dos MICs, foram duas as fontes de avaliação, ambas de avaliadores externos ao mecanismo: os órgãos independentes de avaliação de efetividade das instituições a que estão vinculados e organizações da sociedade civil que monitoram tais mecanismos. No caso dos PCNs, foram analisados os relatórios de revisão por pares dos PCNs elaborados pelo órgão competente da OCDE, que reúne todos os PCNs dos países, e as análises externas de atores da sociedade civil. Para os mecanismos de desastres e abusos de direitos humanos cometidos por empresas, as avaliações secundárias utilizadas foram as elaboradas pela literatura acadêmica (OSOFSKY, 2011) (como no caso do desastre da *Deepwater*

Horizon) e os relatórios de consultorias especializadas (como no caso da avaliação da Profundo sobre o mecanismo de reparação da Barrick Gold na Papua Nova Guiné).

5.2.1 Avaliação dos MICs

Os critérios de análise dos MICs contemplaram: (i) descrição geral (objetivo, escopo, princípios); (ii) governança (estrutura organizacional; órgãos de supervisão, aconselhamento e implementação); (iii) procedimentos (elegibilidade, admissibilidade, informações para envio de pleitos, funções, procedimentos das fases recursais, remédios); e (iv) responsabilização e controle (critérios de independência, revisão de efetividade, transparência).

Como fontes secundárias, foram utilizadas avaliações independentes conduzidas pelos órgãos internos de revisão de efetividade das instituições e avaliações externas por organizações da sociedade civil.¹² Quanto aos primeiros, na estrutura dos bancos de financiamento do desenvolvimento, é comum haver órgãos independentes de avaliação de efetividade. Esses órgãos atuam como uma espécie de “auditoria finalística” sobre as ações, programas e projetos desenhados e implementados por tais agências. Os órgãos possuem um mandato amplo, podendo revisar desde programas, linhas de apoio, projetos específicos ou mesmo outras unidades institucionais internas.

A revisão da efetividade dos MICs por tais órgãos gera relatórios a partir dos quais foi possível extrair alguns critérios. A tabela a seguir ilustra os critérios extraídos de tais avaliações, identificando a instituição avaliada e alguns elementos da análise, se for o caso.

No caso dos MICs, os órgãos de avaliação utilizam diferentes métodos de processos e da atuação finalística dos mecanismos, compreendendo diferentes áreas. Como exemplo, no caso do MIA do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as áreas analisadas pelo órgão de revisão da atuação do banco compreendem: (i) políticas; (ii) estrutura organizacional; (iii) processos; e (iv) resultados.

É comum a realização de estudo comparado, como a comparação entre as políticas do mecanismo em relação a seus pares em outras instituições. O estudo comparado busca compreender as diferenças e convergências entre os MICs, em relação a aspectos-chave, como a estrutura organizacional do mecanismo (quantos membros, sua localização na estrutura hierárquica da instituição etc.); as funções desempenhadas pelo mecanismo (mediação, lições aprendidas, revisão de conformidade etc.); e os

¹² Os documentos consultados são especificados nas seções subsequentes.

critérios de independência (ex.: regras de prevenção de conflitos de interesses e de impedimentos após o término do mandato).

Alguns critérios de avaliação são mais subjetivos, a exemplo da análise sobre a consistência e complementaridade entre políticas do mecanismo; a definição clara de arranjos e processos institucionais

Quadro 2 — Avaliação dos MICs

Eixo	Critério	Subcritério
Desenho institucional	Independência funcional e orçamentária	Independência funcional da gestão Orçamento e recursos suficientes
Procedimentos	Tratamento das queixas de maneira imparcial, transparente e eficiente Capacidades para processamento de casos	Fatores que limitam a acessibilidade das partes ao mecanismo Capacidades internas, inclusive humanas, suficientes Definição clara de atividades, papéis e responsabilidades no processamento de queixas
Resultados e controle	Finalização dos processos Implementação das recomendações	Ocorrência ou não do desfecho (como acordo ou relatório final) Alterações no desenho e implementação do projeto Satisfação com o resultado (percepção das partes atingidas e seus representantes) Efeitos da atuação do mecanismo para os interessados e para a própria instituição e mecanismo Compatibilidade com os critérios de efetividade do Princípio 31

Fonte: Elaboração própria (2021).

5.2.2 Critérios de avaliação dos PCNs

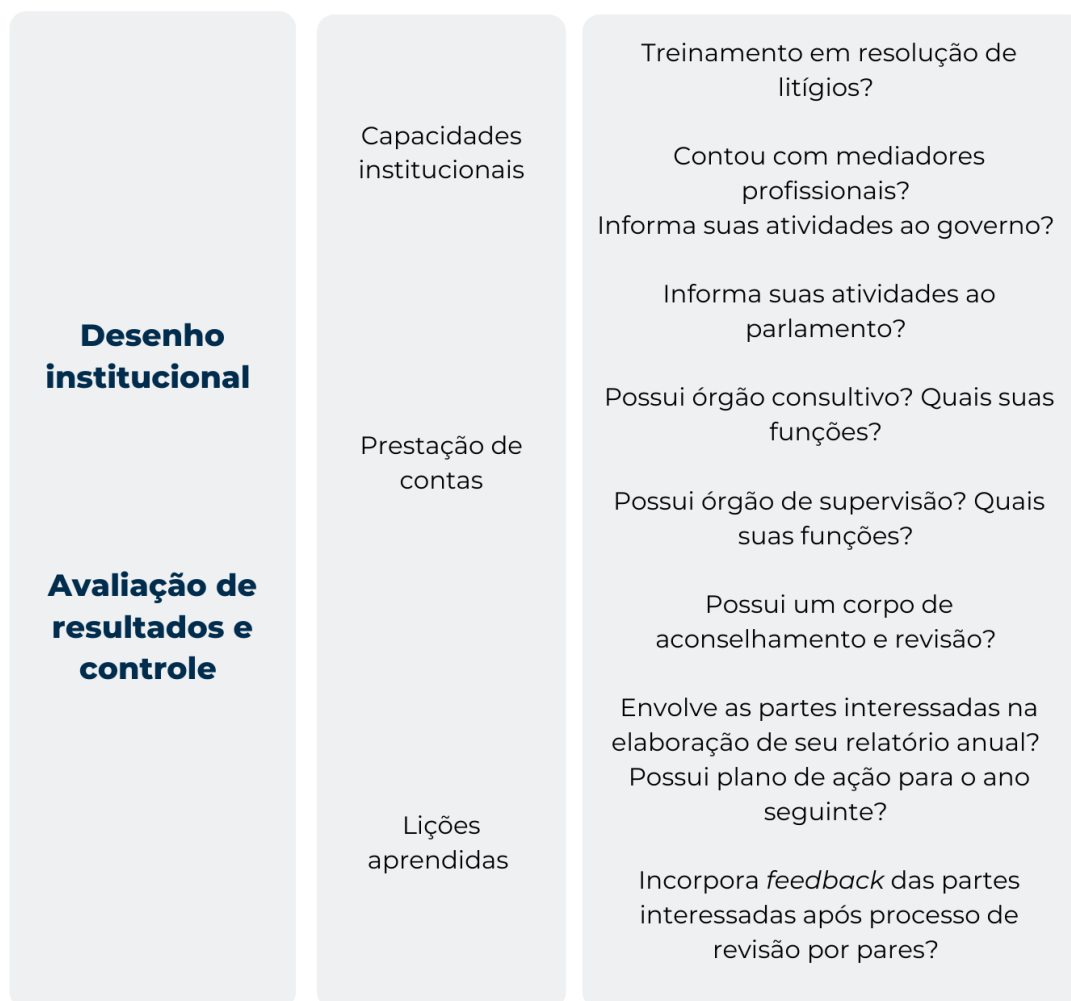
A análise dos PCNs contemplou critérios semelhantes aos dos MICs, abrangendo elementos de (i) desenho institucional (mandato, governança, escopo de atuação, critérios de independência); (ii) procedimentos (critérios de elegibilidade, admissibilidade, procedimentos de tramitação, procedimentos nas fases recursais); e (iii) avaliação de resultados e *accountability* (mecanismos de revisão e *accountability*). Nesse tipo de mecanismo, não se aplica o eixo “Programa”, visto que os PCNs não oferecem programas específicos de reparação, mas tão somente processos de mediação e auto composição.

Para refinar os critérios, foram extraídos elementos da auto avaliação dos mecanismos, no processo anual de sistematização da experiência desses mecanismos pela OCDE. Essas informações são periodicamente compiladas e compõem um dos elementos do processo de revisão por pares dos mecanismos, realizado a cada cinco anos de modo rotativo entre os países.

Quadro 3 — Critérios do relatório de reporte anual dos PCNs (auto avaliação) – Brasil (2018)¹³

Procedimentos	Transparência ativa sobre o recebimento e processamento de casos	Há informações sobre casos específicos? (Como apresentar o caso e regras de procedimento)
	Disseminação de informações a atores externos	Possui regras procedimentais para tratamento de casos? Estão disponíveis on-line? Declarações finais das instâncias Participou de eventos com outros órgãos? (Informações sobre atividades promocionais, Reunião com partes interessadas, Treinamentos sobre as Diretrizes, Promoção entre ONGs)
	Recebimento e processamento de casos	Fez declarações públicas sobre casos Possui regras procedimentais para tratamento de casos? Confirma o recebimento dos casos? Quem aprova o recebimento ou rejeição dos casos? Quem assina o relatório final? Solicita às partes retorno após encerrado um caso?

¹³ Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/pcn/produtos/relatorios-anuais/relatorio-anual-2018>>.



Fonte: Elaboração própria (2021).

5.2.3 Avaliação de mecanismos de remediação de desastres e outras situações de abusos a direitos humanos

Na análise dos mecanismos para a remediação de desastres e outras situações de abusos a direitos humanos cometidos por empresas, os critérios contemplaram: (i) desenho institucional (mandato, objetivos, escopo, governança institucional); (ii) programas (tipos de programas – individual ou coletivo, tipos de remediação); (iii) procedimentos (critérios de elegibilidade, admissibilidade, decisão sobre remédios, fases recursais); e (iv) *accountability* (critérios de independência, instrumentos e órgãos de supervisão, revisão de efetividade e transparência).

A revisão da experiência da constituição de mecanismos de remediação de casos emblemáticos de abusos a direitos humanos e desastres aponta para uma tendência de uma avaliação centrada no binômio desenho-prática institucional. O estudo sobre o mecanismo de reparação da Barrick Gold na Papua Nova Guiné (*Olgeta Meri*

Framework) ofereceu o quadro mais completo, dentre todos os casos analisados (Deep Water Horizon, Mount Polley, Sonora e Trafigura), sobre a construção de um arcabouço *ex ante* e *ex post* do desenho e da operacionalização do mecanismo.

Duas abordagens puderam ser identificadas na avaliação do mecanismo do caso Barrick Gold. A primeira parte dos parâmetros do direito internacional público para aferir se o mecanismo foi capaz de reparar o direito conforme o seu conteúdo normativo delineado nos documentos e pronunciamentos de órgãos autoritativos, e se houve a aderência aos parâmetros internacionais de reparação, especialmente os “*Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*”. Essa metodologia foi adotada, por exemplo, pelas Clínicas de Direitos Humanos de Columbia e Harvard (2015). Essa avaliação baseada em direitos humanos do mecanismo o avaliou quanto aos seguintes quesitos: (i) prontidão; (ii) consulta e engajamento com os titulares de direito; (iii) escopo dos danos remediados; (iv) acessibilidade e segurança; (v) reparações; (vi) renúncia a direitos e acesso a assistência jurídica; e (vii) aspectos de *rule of law*: transparência, previsibilidade, aprendizado contínuo e independência.

As conclusões do estudo foram majoritariamente críticas ao mecanismo, por este ter falhado em cada um dos aspectos analisados. Quanto à prontidão, o mecanismo não foi estabelecido logo após o aparecimento das primeiras denúncias, mas somente após a intensificação das pressões das ONGs sobre a empresa. No quesito da consulta, os atingidos não teriam sido consultados de modo significativo e inclusivo sobre o futuro mecanismo. No escopo dos danos, embora tenha sido ofertada uma gama de remédios às mulheres vítimas dos abusos, estes não teriam sido capazes de restabelecer os direitos violados de modo efetivo, por razões contextuais e falhas atribuíveis ao mecanismo. Na acessibilidade e segurança, houve críticas quanto à opção de não haver uma ampla divulgação dos mecanismos, justificada pela preocupação quanto às retaliações e mais violência de gênero que as vítimas estariam expostas. Nas reparações, teria havido violação em função da diferença das indenizações obtidas por mulheres que iniciaram um litígio transnacional e as que optaram por receber indenizações no país. Essas indenizações, por sua vez, teriam sido condicionadas à renúncia de futuras ações cíveis ou criminais, o que violaria o direito a uma remediação integral pelos danos sofridos e limitaria o acesso à justiça. Nos aspectos de *rule of law*, o estudo convergiu com os critérios de efetividade dos POs, apontando para as deficiências em áreas como as lições aprendidas para a empresa com o caso concreto.

A segunda abordagem de avaliação analisada consiste na construção de indicadores de avaliação do desenho e da operação prática do mecanismo derivados dos POs, especialmente os do Pilar II, sobre a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos, e os do Pilar III, sobre os deveres de remediação. A tabela a seguir sumariza os indicadores construídos pela *Enodo Rights* na avaliação *ex post* do mecanismo de remediação dos abusos do caso de Porgera, na Papua Nova Guiné, relativos ao Princípio 31 (ENODO, 2016).

Como se pode ver, esse tipo de arcabouço tem um viés mais pragmático, permitindo avaliar eventuais assimetrias entre a “intenção” do mecanismo e seu real funcionamento. Como questão que pode influenciar nos resultados desse tipo de análise está a subjetividade que pode haver quanto ao julgamento sobre o que seria “defensável” ou não no caso concreto.

Quadro 4 — Avaliação *ex post* do *Porgera Remedy Framework* (Barrick Gold)

Princípio	Indicador
31.A - Legitimidade 	A.1 Os documentos do mecanismo garantem a independência dos seus órgãos para chegar a conclusões sobre pedidos individuais de reparação dentro dos parâmetros estabelecidos? A.2 Os órgãos com poder decisório no mecanismo tomaram as decisões baseados em fatos, sem restrições, influências impróprias, pressões, ameaças diretas ou indiretas? A.3 O orçamento do mecanismo era suficiente para que ele desempenhasse suas funções de modo independente? A.4 Os tomadores de decisões foram treinados e tinham as qualificações para engajar com vítimas de violência sexual? A.5 Havia algum mecanismo de <i>accountability</i> para lidar com queixas sobre injustiças no procedimento ou nas questões substantivas?

31.B - Acessibilidade



B.1 A informação sobre o mecanismo foi disponibilizada a todos os interessados?

B.1.1 Havia alguma justificativa para uma restrição voltada a atender os legítimos interesses dos demandantes?

B.2 Foram realizados esforços para superar barreiras de comunicação e linguagem?

B.3 Foram realizados esforços para superar barreiras pela localização física do mecanismo e nos horários de funcionamento?

B.4 Foram realizados esforços para garantir a segurança física das demandantes?

31.C - Previsibilidade



C.1 A informação sobre os procedimentos do mecanismo foi disseminada de modo compreensível às demandantes?

C.2 As informações sobre as opções de remédios do mecanismo foram disseminadas de modo compreensível às demandantes?

C.3 O processo seguiu o cronograma previsto nos documentos que estabeleceram o mecanismo?

31.D - Equidade



D.1 As demandantes tiveram acesso a aconselhamento independente e com expertise para auxiliá-las no entendimento sobre seus direitos e sua participação no mecanismo?

31.E - Transparência



E.1 Informações suficientes sobre processos e resultados foram disponibilizadas às demandantes, de modo sensível às barreiras de acesso e de modo a possibilitar a confiança sobre a justiça do mecanismo?

E.2 Informações suficientes foram compartilhadas com outras partes interessadas?

31.F - Compatibilidade com direitos



F.1 Os remédios ofertados e os resultados foram compatíveis com o direito internacional sobre o remédio a vítimas de violação sexual?

F.2 Em provendo tais remédios, o mecanismo causou, contribuiu ou esteve ligado a novas violações a direitos?

31.G - Fonte contínua de aprendizado



G.1 Houve análises regulares por parte da empresa sobre o desenho e implementação do mecanismo?

G.2 As lições aprendidas foram incorporadas às operações da empresa?

31.H - Baseados no engajamento e diálogo



H.1 Os potenciais demandantes foram consultados sobre o desenho e o desempenho do mecanismo, incluindo as opções de remédios?

H.1.1 Se não o foram, essa decisão foi para proteger seus legítimos interesses?

H.1.2 Se não o foram, instituições e outros recursos, inclusive defensores(as) de direitos humanos, consultados(as) sobre o desenho e o desempenho do mecanismo?

H.2 O engajamento com as partes interessadas foi conduzido de boa-fé, com o sopesamento razoável do *feedback* e estes sendo refletidos no desenho e no desempenho do mecanismo?

31.H - Baseados no engajamento e diálogo



H.1 Os potenciais demandantes foram consultados sobre o desenho e o desempenho do mecanismo, incluindo as opções de remédios?

H.1.1 Se não o foram, essa decisão foi para proteger seus legítimos interesses?

H.1.2 Se não o foram, instituições e outros recursos, inclusive defensores(as) de direitos humanos, consultados(as) sobre o desenho e o desempenho do mecanismo?

H.2 O engajamento com as partes interessadas foi conduzido de boa-fé, com o sopesamento razoável do feedback e estes sendo refletidos no desenho e no desempenho do mecanismo?

Fonte: Elaboração própria (2021), adaptado de Enodo Rights (2016).

Tais foram, em suma, os critérios de avaliação levados em conta na elaboração da análise comparada de mecanismos de remediação. Passa-se, a seguir, às considerações finais do processo de elaboração do Termômetro de Respeito a Direitos Humanos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Princípios Orientadores da ONU sobre empresas e direitos humanos (POs) nortearam o desenvolvimento do Termômetro para aferir o respeito a direitos em contexto de desastres provocados por empresas, nos quais existe um risco particularmente elevado de violações e abusos a direitos humanos, com a finalidade de possibilitar a reformulação e o aprimoramento dos processos de remediação.

A remediação do desastre do rompimento da Barragem de Fundão é conduzida por meio dos programas implementados pela Fundação Renova, entidade privada responsável por criar um sistema de medidas, processos e programas para lidar com os danos e impactos gerados pelo desastre. Esse sistema foi instituído pela via negocial e lida com toda a gestão do desastre, de modo que é possível defini-lo como um mecanismo não judicial de nível operacional.

Diante desse cenário, para garantir que o Termômetro fosse viável, a estrutura se concentrou em adotar parâmetros no que há de mais recente na literatura sobre direitos humanos e empresas, como os já mencionados POs. Aprofundou-se a análise dos critérios estabelecidos no PO31, que se destinam a aferir a efetividade de mecanismos não judiciais de remediação. Além disso, apresentou-se o caminho percorrido na análise comparada da experiência empírica de mecanismos não judiciais de remediação, que complementa o marco normativo e conceitual desenvolvido.

Tais parâmetros também poderão orientar a elaboração ou aprimoramento de soluções de remediação e para auto avaliação em qualquer caso envolvendo abusos a direitos causados por empresas. Isso porque reúnem critérios robustos que devem ser considerados para efetivar o respeito aos direitos humanos no caso de remédios não judiciais e não estatais.

Importante ainda destacar que os parâmetros desenvolvidos no Termômetro permitem o desenvolvimento de indicadores de direitos humanos, de forma a traduzir em métricas os parâmetros extraídos da normativa internacional e as melhores práticas extraídas da experiência empírica. Com isso, podem funcionar para avaliação e aprimoramento de mecanismos não judiciais empresariais, incluindo os instrumentos adotados pela Fundação Renova para realizar a remediação dos impactos adversos decorrentes do desastre causado com o rompimento da Barragem de Fundão.

Considerando-se a relevância de indicadores capazes de aferir o respeito de processos de remediação em geral, o próximo passo, a partir da conclusão deste relatório, será a publicação de indicadores, considerando-se os parâmetros aqui estabelecidos. O

processo de construção dos indicadores encontra-se em andamento, que será devidamente descrito e fundamentado em publicação posterior, a qual poderá ser considerada como uma continuação do relatório do Termômetro de Respeito a Direitos. Tratar-se-á de um documento à parte, com o objetivo de apresentar as inovações propostas pelo uso de indicadores na abordagem de direitos humanos e sua validade e complementaridade em relação aos demais estudos do Projeto Rio Doce. Essa continuação também incluirá o resultado da sistematização das informações coletadas por meio da análise comparada de mecanismos não judiciais de remediação.

REFERÊNCIAS

BRADLOW, D. D.; FOURIE, A. N. **The Operational Policies and Procedures of the World Bank and the International Finance Corporation: Creating Law-Making and Law Governed Institutions**, 10 International Organization Law Review 3. 2013.

COSTA, K.; POSPIESZNA, P. The relationship between human rights and disaster risk reduction revisited: bringing the legal perspective into the discussion. **Journal of International Humanitarian Legal Studies**, n. 6, p. 64-86, 2015. Disponível em: <www.researchgate.net/publication/277351925_The_Relationship_between_Human_Rights_and_Disaster_Risk_Reduction_Revisited_Bringing_the_Legal_Perspective_into_the_Discussion>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Uma proposta de reforma de governança para remediação do desastre do Rio Doce**. Policy Paper 1/2018. Disponível em: <Uma proposta de reforma de governança para remediação do desastre do Rio Doce>. Acesso em: 25 jul. 2020.

DANIEL, C.; GENOVESE, C. V. H., M; SINGH, S. (Eds.). **Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance**. Amsterdam: SOMO, 2016.

ENODO RIGHTS. **Pilar III on the ground: An Independent Assessment of the Porgera Remedy Framework**. 2016. Disponível em: <<https://www.enodorigths.com/assets/pdf/pillar-III-on-the-ground-assessment.pdf>>.

FARISS, C. J.; DANCY, G. Measuring the Impact of Human Rights: Conceptual and Methodological Debates. **Annual Review of Law and Social Science**, v.13, 2017, p. 273-294.

FELICE, D. Business and Human Rights Indicators to Measure the Corporate Responsibility to Respect: Challenges and Opportunities. **Human Rights Quarterly**, v. 37, n. 2, p. 511-555, 2015.

FOURIE, A. N. **The World Bank Inspection Panel and Quasi-Judicial Oversight: In Search of the 'Judicial Spirit' in Public International Law**. Utrecht: Eleven, 2009.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_parametros-para-uma-abordagem-baseada-em-direitos-humanos-para-a-resposta-e-reconstrucao-de-desastres-envolvendo-empresas.pdf>.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Programa de Indenização Mediada: Políticas Indenizatórias**, mar. 2018.

_____. **Direitos Humanos** (POL-DHS-001), 2018. Disponível em: <<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=34491>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

GILL, D. A.; RITCHIE, L.A. Contributions of technological and natech disaster research to the social science disaster paradigm. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William;

TRAINOR, Joseph E. **Handbook of Disaster Research**. 2. ed., Nova York: Springer, 2018, p. 39-60.

GREEN, M. What we talk about when we talk about indicators: Current approaches to human rights measurement. **Human Rights Quarterly**, v. 23, p. 62-97, 2001.

HARVARD. John F. Kennedy School of Government. **Rights-compatible grievance mechanisms: a guidance tool for companies and their stakeholders**. Cambridge: Harvard University, 2008. Disponível em: <https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Ocai/workingpaper_41_rights-compatible_grievance_mechanisms_may2008fnl.pdf> Acesso em: 6 jun. 2021.

_____. John F. Kennedy School of Government. **Piloting Principles for Effective Company-Stakeholder Grievance Mechanisms: A Report of Lessons Learned**. Cambridge: Harvard University, 2011. Disponível em: <<https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/media/documents/ruggie/grievance-mechanism-pilots-report-harvard-csri-jun-2011.pdf>> Acesso em: 16 set. 2020.

INTERNATIONAL COUNCIL MINING METALS. **Handling and Resolving local-level concerns and grievances. Human Rights in the Mining and Metals Sector**. International Council on Mining & Metals, 2019. Disponível em: https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/social-performance/2019/guidance_grievance-mechanism.pdf Acesso em: 15 out. 2021.

KOREMENOS, B.; SNIDAL, D.; LIPSON, C. **The rational design of International Institutions**. Cambridge: CUP, 2003.

LANDMAN, T. Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy. **Human Rights Quarterly**, v. 26, n. 4, Johns Hopkins University Press, 2004, p. 906-31. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20069767>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

_____.; CARVALHO, E. **Measuring Human Rights**. University of Essex, 2009.

LANE, L.; HESSELMAN, M. Governing disasters: embracing human rights in a multi-level, multi-duty bearer, disaster governance landscape. **Politics and Governance**, v. 5, n. 2, 2017, p. 93-104. Disponível em: <www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/899/899>. Acesso em: 26 ago. 2021.

OSOFSKY, H. Multidimensional Governance and the BP Deepwater Horizon Oil Spill. **Florida Law Review**, v. 63, n. 5, p. 1.077-1.137, 2011.

SHELTON, D. **Remedies in international human rights law**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

SHIFT. **Remediation, Grievance Mechanisms, and the Corporate Responsibility to Respect Human Rights**. New York, 2014. Disponível em: <https://shiftproject.org/wp-content/uploads/2014/05/Shift_remediationUNGPs_2014.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

THOMPSON, B. Determining criteria to evaluate outcomes of businesses' provision of remedy: applying a human rights-based approach. **Business and Human Rights Journal**, v. 2, n. 1, p. 55-85, 2017. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/abs/determining-criteria-to>>

evaluate-outcomes-of-businesses-provision of-remedy-applying-a-human-rights-based approach/ED4A44D948FD753AA04BC0BC0F1B5884>. Acesso em: 22 dez. 2021.

TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)**. Brasília: 2/3/2016. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. **Using Indicators for Human Rights Accountability**. UN Human Development Report 2000. New York, 2000. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/261/hdr_2000_en.pdf. Acesso em: 22 ago. 2021.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Frequently Asked Questions on a human rights-based approach to development cooperation**. Genebra: UN, 2006. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guiding principles on business and human rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework**. New York and Geneva: UN, 2011. Disponível em: www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_en.pdf. Acesso em: 26 ago. 2020.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **The corporate responsibility to respect human rights: an interpretive guide**. New York and Geneva: UN, 2012. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/publications/hr.puB.12.2_en.pdf. Acesso em: 16 set. 2020.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Human Rights Indicators: a guide to Measurement and Implementation**. New York and Geneva: UN, 2012. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf. Acesso em: 3 set. 2021.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **The UN Guiding Principles on business and Human Rights: An Introduction**. New York and Geneva: UN, 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Intro_Guiding_PrinciplesBusinessHR.pdf. Acesso em: 5 nov. 2021.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Frequently Asked Questions about the Guiding Principles on Business and Human Rights**. New York and Geneva: United Nations, 2014. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR.pdf. Acesso em: 8 dez. 2020.

_____. Office for Disaster Risk Reduction. **Sendai framework for disaster risk reduction**. Genebra: UN, 2015a. Disponível em: www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acesso em: 26 ago. 2020.

_____. Human Rights Council. **Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations**. A/HRC/28/76. Genebra: UN, 2015b. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/28/76>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. General Assembly. **Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction.** A/71/644. Geneva: UN, 2016. Disponível em: < https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf > Acesso em: 18 out. 2020.

_____. Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. **Access to effective remedies under the Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations Protect, Respect and Remedy Framework.** A/72/162. Geneva: UN, 2017. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/72/162> Acesso em: 26 ago. 2020.

_____. Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. **The report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.** A/73/163. Geneva: United Nations, 2018. Disponível em: <https://undocs.org/A/73/163> Acesso em: 17 set. 2020.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through non-State-based grievance mechanisms.** A/HRC/44/32. Geneva: UN, 2020a. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/44/32> Acesso em: 26 ago. 2021.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through non-State-based grievance mechanisms: explanatory notes.** A/HRC/44/32/Add.1. Geneva: UN, 2020b. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/44/32/Add.1> Acesso em: 26 ago. 2021.

WALKER, S. Challenges of human rights measurement. In: **Research Methods in Human Rights.** Andreassen, A. Bard; Sano, Hans-Otto; McInerney Lankford, Siobhán (eds). Edward Elgar Publishing, 2017.