

## Plano Nordeste Potência

Anna Luisa Walter de Santana<sup>1</sup>

O seguinte estudo especializado tem como objetivo analisar as normas aplicáveis em âmbito nacional e internacional sobre a temática de empresas e direitos humanos e sua relação com o setor de energias renováveis.

Especificamente, se busca apresentar os pontos-chave para promover avanços na relação das empresas de energias renováveis com as comunidades afetadas direta ou indiretamente pelas suas atividades.

Para tanto, o estudo considerará o marco normativo nacional e internacional e centrará suas preocupações na responsabilidade das empresas de respeitar os direitos das comunidades tanto de maneira preventiva - processo de devida diligência em direitos humanos - como na obrigação de consolidação de mecanismos de reparação eficazes.

### **1. Marco Normativo de Empresas e Direitos Humanos aplicado ao setor de energias renováveis**

#### **1.1. Nacional**

A legislação brasileira ainda é bastante insuficiente em matérias de proteção a direitos humanos por atividades corporativas. No entanto, existe uma forte tendência -acompanhando as novidades legislativas na Europa- de recrudescimento das leis e decretos relacionados ao tema. As pressões se manifestam por dois lados: pelo próprio mercado em que estão inseridas as empresas com uma ampliação da agenda ESG e pela pressão de organismos de proteção de direitos humanos internacionais.

Em âmbito nacional o Brasil conta, até o momento, com instrumentos não vinculantes às empresas.

**1.1.1 Decreto 9.571 de 2018** – Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos – Decreto de cumprimento voluntário. O Decreto foi bastante criticado no momento da sua aprovação por distintas razões:

- Regula matéria que não poderia ser regulada por decreto-lei.
- Foi aprovado sem nenhuma participação da sociedade civil no projeto de lei.
- Seu caráter completamente voluntário.
- Se restringe a médias e grandes empresas.

<sup>1</sup> Consultora ESG/Empresas e Direitos Humanos. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Doutora em Direitos Humanos pela PUC-PR. Professora de Direito Internacional dos Direitos Humanos.

**1.1.2. Resolução n. 05 de 2020** - Conselho Nacional de Direitos Humanos “Art. 1º Esta resolução dispõe sobre diretrizes nacionais sobre direitos humanos e empresas e tem por destinatários os agentes e as instituições do estado, inclusive do sistema de justiça, bem como as empresas e instituições financeiras com atuação no território nacional e empresas brasileiras que atuam no âmbito internacional, tendo como objetivo orientar e auxiliar na aplicação de normas nacionais e internacionais de proteção dos Direitos Humanos [...]”.

Um dos eixos orientadores da resolução é o direito dos atingidos e atingidas à reparação integral pelas violações de Direitos Humanos cometidos por empresas, com observância do **princípio da centralidade do sofrimento da vítima** (art. 5, IV).

Para superar o caráter voluntário das medidas atuais estão surgindo projetos de lei que merecem a atenção neste momento.

**1.1.3 Projeto de lei – 572/2022** – Cria a lei marco nacional obrigatório sobre Direitos Humanos e Empresas e estabelece diretrizes para a promoção de políticas públicas no tema, com capítulo exclusivo relacionado ao direito das pessoas, grupos e comunidades atingidas. Sugere-se acompanhar a discussão do PL.

**1.1.4 Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos.** Um tema fundamental no Brasil é acompanhar as discussões do Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos<sup>2</sup>. Neste momento existe uma disputa política pela coordenação de um plano de ação nacional e esse poderá ser um instrumento importante para melhorar a proteção das vítimas e comunidades afetadas pelas atividades das empresas.

Ainda que classicamente as regras em empresas e direitos se desenvolvam em âmbito nacional, é fundamental esclarecer que em razão da proximidade com as empresas e com as pessoas possivelmente afetadas pelas atividades corporativas, a temática de direitos humanos e empresas necessita um especial engajamento dos Estados. Além disso, no Brasil, os Estados possuem dinâmicas e desafios muito particulares e precisam ser os promotores de avanços que atendam ao mesmo tempo as necessidades das vítimas, mas também as singularidades de cada Unidade.

## 1.2 Internacional

Em âmbito internacional embora se siga a mesma lógica de voluntariedade para as empresas o tema está muito mais consolidado. São normativas internacionais aplicadas no Brasil e a empresas brasileiras:

### 1.2.1 Declaração sobre as Empresas Multinacionais da OIT –

A declaração pretende oferecer às empresas multinacionais, aos governos, às organizações de empregadores e de trabalhadores, orientações em matéria de emprego, formação, condições de

<sup>2</sup> Na América latina dois países já publicaram planos de ação em empresas e direitos humanos: Colômbia e Chile. Os planos nacionais de ação são a oportunidade de implementar os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos em âmbito nacional.

trabalho e de vida, e de relações laborais. Estas orientações baseiam-se essencialmente nos princípios contidos nas convenções e recomendações internacionais do trabalho.

### 1.2.2 - Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais

São recomendações dirigidas pelos Governos às empresas multinacionais.

Além das recomendações para as empresas transnacionais, um dos mais importantes aspectos das Diretrizes é a obrigatoriedade, para os países que a implementam, da criação de um Ponto de Contato Nacional (PCN). O Governo brasileiro aderiu à Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais em 1997 e estabeleceu um Ponto de Contato Nacional em 2003. De acordo com as Diretrizes, o mandato do PCN brasileiro é duplo: promover as Diretrizes e o Guia da Devida Diligência relacionado e tratar casos como um mecanismo de reclamação não judicial.

O Ponto de Contato Nacional tem uma atuação bastante limitada no Brasil e poderia ser uma ferramenta importante de mecanismo de reparação não judicial. Os Estados que identifiquem problemas em alguns setores corporativos deveriam promover de maneira mais intensa o acesso ao Ponto de Contato Nacional. Além de estabelecer estratégias de descentralização para que cada Estado possa criar pontos de contato mais próximos da população afetada.

### 1.2.3 - Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas

Os Princípios Orientadores foram aprovados por unanimidade pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2011 e representam o passo mais significativo em matéria de empresas e direitos humanos desde o início das discussões em âmbito internacional na década de 70. Os Princípios são um conjunto de 31 enunciados estruturados em três pilares – proteger, respeitar e reparar:

O primeiro pilar refere-se ao dever do Estado de proteger contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros, incluindo empresas. Este pilar **não é de adoção voluntária** porque não decorre dos princípios orientadores, mas dos tratados de direitos humanos firmados pelo Estados. Neste sentido, o Brasil pode ser responsabilizado internacionalmente ao não proteger as pessoas que estão sob sua jurisdição da atuação de empresas<sup>3</sup>.

O segundo pilar refere-se à responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos.

E o terceiro pilar refere-se ao acesso das vítimas a recursos judiciais e não-judiciais para remediar e reparar violações decorrentes de atividades corporativas.

## 2. O dever do Estado de proteger direitos humanos

<sup>3</sup> Neste sentido o Brasil já foi condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos em dois casos: Fazenda Verde vs Brasil ([https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_esp.pdf)) e Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus vs Brasil ([https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_407\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_esp.pdf)).

A estrutura das normas de empresas e direitos humanos costumam criar obrigações diferenciadas, mas complementares para Estados e empresas, isto porque, atuações isoladas comprometem a proteção dos direitos humanos.

Como já sinalizado, o dever do Estado de proteger contra violações a direitos humanos cometidas em seu território e/ou jurisdição por terceiros, incluindo empresas, decorre dos tratados internacionais assinados pelo Estados. Neste sentido os Estados devem<sup>4</sup>:

1. Fazer cumprir as leis que tenham por objeto ou por efeito fazer as empresas respeitarem os direitos humanos e, periodicamente, **avaliar a adequação dessas leis e suprir eventuais lacunas**;
2. Assegurar que outras leis e políticas que regem a criação e a atividade empresarial, como o direito empresarial, não restrinjam, ao contrário, viabilizem que as empresas respeitem os direitos humanos;
3. Fornecer **orientação efetiva às empresas** sobre como respeitar os direitos humanos em todas as suas atividades e operações;
4. Incentivar e, quando necessário, exigir que as empresas informem como lidam com seus impactos nos direitos humanos.

Mover, portanto, a agenda de direitos humanos e empresas é dever do Estado. As diretrizes para as empresas sobre o respeito aos direitos humanos devem indicar os resultados esperados pelas empresas, devem informar sobre métodos adequados, incluindo devida diligência em direitos humanos, e sobre como considerar questões de gênero, vulnerabilidade e/ou marginalização de maneira efetiva, **reconhecendo os desafios específicos que podem ser enfrentados por povos indígenas, comunidades tradicionais e minorias étnicas**.

## 3. Obrigações das empresas de respeitar os direitos humanos:

A partir do marco normativo mencionado anteriormente, as empresas do setor de energias renováveis, como qualquer empresa, possuem potencial para impactar os direitos humanos em razão das suas atividades. Cumpre ressaltar que este impacto pode ser positivo ou negativo e os

direitos afetados podem ser todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente.

É certo que cada setor deve prestar atenção à totalidade de direitos que podem ser impactados, mas em razão da atividade principal que exerce, deve ser ainda mais diligente com alguns aspectos críticos. Empresas do setor de energias renováveis devem ser especialmente cuidadosas com os direitos dos trabalhadores, com o impacto ambiental que sua atividade pode gerar e com os direitos das comunidades tradicionais que podem ser afetados pela instalação e funcionamento das empresas.

Importante ressaltar que a responsabilidade de respeitar os direitos humanos é uma norma de conduta global esperada de todas as empresas, independentemente de onde atuam, de seu tamanho ou da atividade que exercem. Além disso, trata-se de responsabilidade que existe **independentemente das capacidades e/ou da disposição dos Estados** de cumprirem suas próprias obrigações de direitos humanos. Por fim, vai além do cumprimento das leis e

<sup>4</sup>Princípio 2, B, dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas. regulamentações nacionais que protejam os direitos humanos, exigem das empresas uma atuação comprometida com os direitos humanos. Fazer frente aos impactos adversos nos direitos humanos exige tomar medidas adequadas para sua **prevenção, mitigação** e, quando necessário, **reparação**<sup>5</sup>.

A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos implica (i) uma política pública por parte da empresa relacionada aos direitos humanos, (ii) a realização de um processo de devida diligência em direitos humanos - para identificar, prevenir, mitigar e prestar contas de como elas abordam seus impactos nos direitos humanos- e, (iii) criação de processos que possibilitem reparar quaisquer impactos adversos nos direitos humanos causados pelas empresas ou para os quais tenham contribuído.

### 3.1 Compromisso público

A declaração pública da empresa expressando seu compromisso com os direitos humanos deve ser aprovada nos mais altos níveis de direção da empresa, basear-se em uma assessoria externa, estabelecer o que se espera de seus parceiros comerciais e que seja refletida em processos operacionais necessários para incorporá-la no âmbito de toda a empresa.

### 3.2 Processo de Devida Diligência em Direitos Humanos

#### Identificar, Prevenir, Mitigar e Reparar

A devida diligência em direitos humanos é um processo contínuo em que a empresa deve analisar não somente suas atividades, mas as atividades dos seus parceiros comerciais e aborda os impactos adversos reais ou potenciais (riscos) relacionados aos direitos humanos.

Desde 2015, surgem na Europa legislações que obrigam empresas a fiscalizar ativamente o respeito aos direitos humanos em suas atividades e em suas cadeias de produção. O movimento

que se iniciou com o Modern Slavery Act no Reino Unido já atingiu diversos outros países (França, Holanda, Estados Unidos etc.) e, em 2021, ganhou proporções que certamente causarão impactos consideráveis às empresas brasileiras.

A Alemanha aprovou sua legislação de devida diligência, com plena entrada em vigor em 2023, obrigando as empresas alemãs a fiscalizar sua cadeia de fornecedores — independente da localidade das empresas que a compõem — com relação ao respeito aos direitos humanos e às normas ambientais, sob pena de sanções que incluem multas milionárias.

No mesmo sentido, na Comissão Europeia já está avançada a discussão para estabelecer diretrizes de devida diligência obrigatória com relação aos direitos humanos e ao meio ambiente que afetarão as empresas de todos os países da União Europeia e demandarão a realização do mesmo processo por empresas brasileiras que possuem negócios na UE ou com empresas europeias.

<sup>5</sup> Princípio 11 dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas: “As empresas devem respeitar os direitos humanos. Isso significa que elas devem se abster de violar os direitos humanos e devem enfrentar os impactos adversos nos direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento”.

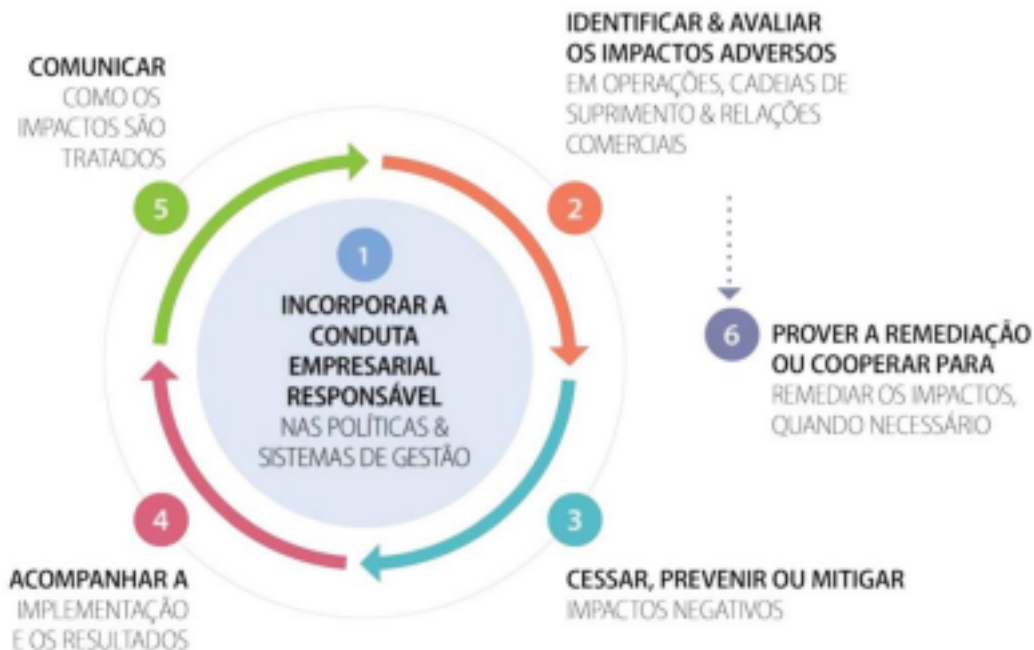
O processo de devida diligência cumpre duas importantes funções para as empresas:

- **Identificar os pontos críticos.**
- **Evitar danos** que possam gerar prejuízos financeiros e de reputação para as empresas.

Os processos de devida diligência devem incluir seis passos:

1. Criação de uma política pública de direitos humanos, nas condições especificadas acima.
2. Identificação dos impactos adversos reais ou potenciais.
3. Ações para cessar, mitigar ou prevenir os riscos reais e potenciais encontrados.
4. Monitoramento dos resultados das ações realizadas.
5. Comunicar publicamente como os riscos estão sendo abordados
6. Criar possibilidades de remediação quando pertinente.

FIGURA 1. O PROCESSO DE DEVIDA DILIGÊNCIA & MEDIDAS DE APOIO



6

Na coleta de informações para identificação de riscos reais e potenciais as empresas do setor de energias renováveis, além de consultar com órgãos especializados e governos, **devem ouvir as comunidades** que serão ou estão sendo impactadas pelas suas atividades das empresas para que efetivamente seja realizado um estudo global. Quando não for possível consultar diretamente os titulares de direitos, considerar alternativas razoáveis, como a consulta a especialistas confiáveis e independentes, incluindo defensores de direitos humanos, sindicatos e grupos da sociedade civil.

<sup>6</sup> OCDE, GUIA DA OCDE DE DEVIDA DILIGÊNCIA PARA UMA CONDOTA EMPRESARIAL RESPONSÁVEL. Disponível em: <https://mneguidelines.oecd.org/guia-da-ocde-de-devida-diligencia-para-uma-conduta-empresarial-responsavel-2.pdf>. Pg. 23.

Princípio 18 dos Princípios Orientadores:

“Para aferir os riscos para os direitos humanos, as empresas devem identificar e avaliar quaisquer impactos adversos nos direitos humanos, reais ou potenciais, com os quais elas possam estar envolvidas por meio suas próprias atividades ou como resultado de suas operações comerciais. Esse processo deve:

- Basear-se no conhecimento especializado em direitos humanos de especialistas internos ou externos e independentes;
- Incluir consultas **significativas com indivíduos e grupos potencialmente impactados** e

outros atores relevantes, em função do tamanho da empresa, da sua natureza e seu contexto de atividade ou operação”.

Identificados os riscos é fundamental atribuir responsabilidade aos quadros superiores relevantes para assegurar que cessem as atividades que causam ou contribuem para impactos adversos, assim como para prevenir atividades que possam causar ou contribuir para impactos adversos no futuro. No caso de ações complexas ou ações que possam ser difíceis de interromper, devido a questões operacionais, contratuais ou legais, deve-se elaborar um plano de ação sobre como interromper as atividades que causam ou contribuem para impactos adversos, envolvendo a assessoria jurídica interna, **assim como as partes interessadas e titulares de direitos impactados ou potencialmente impactados.**

Princípio 20 dos Princípios Orientadores:

“Para verificar se os impactos adversos nos direitos humanos estão sendo endereçados, as empresas devem monitorar a eficácia de sua resposta. O monitoramento deve: (a) Ter como base indicadores qualitativos e quantitativos adequados; (b) Fundamentar-se nas informações de fontes internas e externas, **incluindo indivíduos e grupos impactados.**

Ao comunicar publicamente como os impactos estão sendo enfrentados, os titulares de direitos impactados ou potencialmente impactados devem receber as informações relevantes para eles, de maneira oportuna, culturalmente sensível e acessível, em particular quando preocupações relevantes forem levantadas por eles ou em seu nome.

### 3.3 Mecanismos de reparação:

Consequência lógica da dinâmica de empresas e direitos humanos é a responsabilidade das empresas **reparar violações de direitos humanos** que a empresa possa ter causado ou contribuído para causar.

Em sua essência, o conceito de remédio visa restaurar indivíduos ou grupos que foram prejudicados pelas atividades de uma empresa na situação em que estariam se o impacto não tivesse ocorrido. Quando isso não for possível, pode envolver compensação ou outras formas de reparação que tentam reparar o dano causado.

Dentro da estrutura dos Princípios Orientadores os mecanismo de reclamação são entendidos como qualquer processo habitual, estatal e não estatal, judicial ou extrajudicial, em que seja permitido expressar qualquer reclamação ou reparação a violações de direitos humanos relacionadas às atividades empresariais e, em termos gerais, pretendem resistir ou reparar qualquer dano aos direitos humanos<sup>7</sup>.

Os mecanismos de reclamação desempenham um papel crítico no cumprimento da responsabilidade que as empresas têm de respeitar os direitos humanos de três maneiras. Em



um primeiro momento, são fundamentais para que as empresas reparem violações a direitos humanos em que a empresa deu causa ou contribuiu. Além disso, são importantes para que as empresas determinem, a partir das pautas das denúncias e reclamações, os seus problemas sistêmicos e busquem soluções antes de sua escalada. Por fim, são um instrumento essencial para facilitar o processo de devida diligência, na medida em que fornece informação relevante sobre os riscos e violações mais comuns<sup>8</sup>.

Importante levar em consideração que baixo esta estrutura, um ecossistema de remédios (*remedy ecosystem approach*<sup>9</sup>) eficaz, necessariamente deve incorporar os diversos tipos de mecanismo (judiciais, extrajudiciais, estatais e não estatais). O que se espera é que as vítimas tenham à sua disposição o maior número de mecanismos de reclamação possíveis e que, ao final, lhes garanta uma reparação eficaz.

O ideal é que os mecanismo (ou combinação de mecanismos) escolhidos, apontem caminhos realistas e prontamente identificáveis para um remédio eficaz e que não confinem as pessoas ou comunidades afetadas a uma rota específica, mas que sejam flexíveis o suficiente para permitir que se possam transferir a reclamação de um tipo de mecanismo para outro – de um mecanismo de remediação baseado na empresa para processos judiciais, por exemplo - e permitir que isso aconteça de forma segura e respeitando os direitos<sup>10</sup>.

O Pilar III dos Princípios Orientadores prevê em seu bojo a existência de mecanismos de reclamação estatais e não estatais. No âmbito dos mecanismos estatais de reclamação, figuram os mecanismos judiciais (Princípio 26) e extrajudiciais (Princípio 27). Desenvolver estes mecanismos são responsabilidade dos Estados, mas colaborar com seu efetivo funcionamento é responsabilidade das empresas.

Igualmente, os Princípios Orientadores reconhecem que as empresas podem e devem estabelecer seus próprios mecanismos de reclamação, em que a função do Estado é a de estudar formas de facilitar o acesso a este tipo de mecanismo, segundo a dialética do Princípio 28. Estes mecanismos são conhecidos como **mecanismo não estatais** e cumprem um importante papel

<sup>7</sup> Nações Unidas, *Principios Rectores sobre las empresas y derechos humanos*: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar, 2011. p. 33 e p. 34.

<sup>8</sup> OCDE, *Guia de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable*, 2018. pg 95 <sup>9</sup> Nações Unidas, ACNUDH, *Access to remedy and the technology sector: a "remedy ecosystem" approach*. B-Tech Foundational Paper, pg.1. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/B-Tech/access-to-remedy-ecosystem-approach.pdf>

<sup>10</sup> Nações Unidas, ACNUDH, *Access to remedy and the technology sector: a "remedy ecosystem" approach*. B-Tech Foundational Paper, pg.5. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/B-Tech/access-to-remedy-ecosystem-approach.pdf>

para a reparação integral das vítimas na medida em que oferecem vantagens quanto a rapidez, custo e alcance transnacional<sup>11</sup>.

Os mecanismos de reparação não estatais podem ser de diversas categorias. Podem ser administrados por uma só empresa, administrados por uma empresa e outros *stakeholders* ou por

uma associação econômica. Trata-se essencialmente de mecanismos extrajudiciais, mas que podem, segundo os Princípios Orientadores, usar processos de resolução, de diálogo ou outros dispositivos culturalmente apropriados a cada caso<sup>12</sup>. É fundamental que as empresas pensem em estratégias mais adequadas para a participação das comunidades afetadas pelas suas atividades e possam ser mais criativas no desenho destes mecanismos, superando a lógica exclusiva das ouvidorias.

A existência deste canal direto com a empresa permite uma avaliação rápida do dano causado pela atividade empresarial e sua consequente reparação. Por esta razão este pode ser o primeiro contato das vítimas com a empresa e não existe nenhuma obrigação de esgotamento de outras vias, conforme dispõe o Princípio 29:

“Para que seja possível atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de denúncia de nível operacional eficazes, que estejam à disposição de indivíduos e grupos que possam sofrer os impactos adversos”.

Este mecanismo de nível operacional deve estar aberto a qualquer tipo de preocupação legítima dos possíveis interessados e não está restrito a possíveis violações de direitos humanos, trata-se, portanto, de um mecanismo de escopo bastante amplo, que pode inclusive prevenir futuros danos.

Dentro da perspectiva de um ecossistema de mecanismos de reparação, os mecanismos de reclamação em nível operacional **não devem ser um substituto para os demais mecanismos**, especialmente, a via jurídica, mas devem funcionar como um complemento aos recursos legais.

Na quadragésima quarta sessão do Conselho de Direitos Humanos em junho de 2020, o Alto Comissariado da Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) apresentou um relatório final no marco de seu projeto “Accountability and Remedy Project (ARP)”<sup>13</sup> com o objetivo de recomendar medidas para melhorar o acesso a reparações mediante os mecanismos de reclamação não estatal. O informe reforça a importância dos mecanismos não estatais, especialmente em situações em que o objeto da reclamação não permite uma ação judicial direta, mas sinaliza que poucos mecanismos de reclamação não estatais cumprem sua função prevista.

<sup>11</sup> Nações Unidas, *Princípios Rectores sobre las empresas y derechos humanos*: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar, 2011. p. 39

<sup>12</sup> Nações Unidas, *Princípios Rectores sobre las empresas y derechos humanos*: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar, 2011. p. 39

<sup>13</sup> Nações Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales mediante los mecanismos de reclamación no estatales*, A/HRC/44/32, 19 de mayo de 2020. Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ARP\\_III.aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ARP_III.aspx).

Isto porque, as reparações que se podem obter deste tipo de mecanismo estão sendo, no melhor dos casos, parciais, devido a limitação dos próprios mecanismos ou dos recursos a disposição<sup>14</sup>.

A crítica das Nações Unidas está no sentido de que todos estes mecanismos de reparação devem respeitar aspectos procedimentais e substantivos. Os aspectos processuais são as etapas que precisam ser seguidas para estabelecer que existe o direito a uma solução, e para determinar a natureza da solução que precisa ser fornecida em a fim de atender aos padrões internacionais. Já os aspectos substantivos do remédio se referem aos resultados de um processo corretivo e devem entregar uma reparação efetiva. Nem sempre a existência de um mecanismo de reclamação levará a reparação efetiva desejada ao final do processo<sup>15</sup>.

Já em âmbito estatal o informe adverte que existe atualmente uma falta de coerência normativa dos Estados sobre os mecanismos não estatais. Isto porque, deveria existir uma clara delimitação das funções e responsabilidades dos mecanismos de reclamação estatais e não estatais em todas as leis e políticas do Estado e nem sempre isto se vê presente<sup>16</sup>.

Além disso, é preciso observar que em alguns setores, **a reparação integral exigirá uma mudança estrutural que dificilmente será contemplada com um mecanismo de reparação.**

No entanto, o informe sinaliza que ainda que este tipo de mecanismo não possa, em muitos casos, oferecer uma reparação integral às vítimas, são importantes para que as mesmas tenham o maior conjunto de reparações possíveis à sua disposição. Mesmo dentro das limitações existentes alguns requisitos mínimos devem ser observados ao momento de criar e executar um mecanismo de reparação empresarial.

Os requisitos mínimos estão previstos explicitamente no Princípio 31 dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos e devem ser:

1. **Legítimos:** gerar confiança nos grupos ou pessoas que irão utilizá-lo. A independência do mecanismo é um tema fundamental e os membros que o conformam devem se sentir cómodos para exercer seu mandato e suas funções. As empresas devem adotar todas as políticas, práticas

<sup>14</sup> Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos, *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales mediante los mecanismos de reclamación no estatales*, A/HRC/44/32, 19 de mayo de 2020, pg. 4.

<sup>15</sup> Para o conceito de reparação eficaz ver: Nações Unidas, Assembleia Geral, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/72/162, de 18 de julho de 2017: “Los titulares de derechos deben ocupar una posición central en todo el proceso de reparación. Dicha posición central, entre otros elementos, implica que los mecanismos de reparación tengan en cuenta las distintas experiencias y expectativas de los titulares de derechos; que las reparaciones sean accesibles, asequibles, oportunas y adecuadas desde el punto de vista de los solicitantes; que no se victimice a los titulares de derechos afectados en la búsqueda de reparación; y que se ponga a su disposición un abanico de reparaciones preventivas, compensatorias y disuasorias para cada abuso contra los

derechos humanos relacionado con las empresas”.

<sup>16</sup> Naciones Unidas, Conselho de Direitos Humanos, *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales mediante los mecanismos de reclamación no estatales*, A/HRC/44/32, 19 de maio de 2020, pg. 4.

e procedimentos necessários para garantir, ao longo de todo o processo, a independência do mecanismo.

2. **Acessíveis:** ser conhecidos pelos grupos interessados e de fácil acesso. É preciso que as comunidades interessadas saibam que o mecanismo existe, mas também qual seu objetivo, os requisitos para utilizá-lo e seus limites. Além disso, devem ser de fácil utilização na medida do possível e para tanto precisam ser ajustados ao gênero, a idade, a escolaridade dos distintos interessados e suas possíveis deficiências. Distintos fatores podem dificultar o acesso a este tipo de mecanismo, como o idioma, os custos, sua localização e medos de possíveis represálias e as empresas devem considerar essas particularidades.

3. **Previsíveis:** dispor de um procedimento claro e conhecido, com etapas e possíveis resultados previamente conhecidos pelos interessados. Uma comunicação transparente da empresa com as partes interessadas sobre o funcionamento do mecanismo é fundamental para garantir sua previsibilidade e aumentar a confiança dos envolvidos.

4. **Equitativos:** deve assegurar um processo de reclamação em condições de igualdade. O desequilíbrio de poder entre as partes afetadas e as empresas é evidente e se não corrigido impedirá tanto a realização como a percepção de um juízo justo, impedindo soluções duradouras. Para isto, a empresa deve prestar apoio técnico, consultivo e econômico para a realização de um procedimento equitativo e deve abordar uma perspectiva de gênero para atender as necessidades particulares das pessoas que podem correr maior perigo de marginalização ou vulnerabilidade.

5. **Transparentes:** deve manter as partes informadas ao longo de todo processo de reclamação. Sem transparência, a confiança e previsibilidade são igualmente impedidas. As empresas devem criar canais para divulgar periodicamente os tipos de reclamação que recebe, o número de solicitações de início de processos, o número de solicitações negadas e quais os motivos, o número de processos concluídos, os resultados do processo, a satisfação das partes com o funcionamento do mecanismo e qualquer outro dado para que possíveis interessados compreendam melhor o mecanismo que tem a sua disposição.

6. **Compatíveis com os direitos:** os resultados e reparações devem ser compatíveis com os direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Importante considerar que muitas reclamações não serão apresentadas em termos de direitos humanos, no entanto, sempre que seu resultado tiver consequência nos direitos humanos será necessário assegurar que o mecanismo respeite os direitos reconhecidos internacionalmente.

7. **Uma fonte de aprendizagem contínua:** adotar as medidas necessárias para melhorar de maneira contínua o mecanismo e prevenir danos futuros. Sem dúvida alguma um mecanismo operacional tem a grande vantagem de fornecer às empresas valiosas informações para

identificação dos riscos e afetações a direitos humanos relacionados às atividades das empresas. Toda esta informação contribuirá para o dever de devida diligência em matéria de empresas e direitos humanos e ajudará na identificação de problemas sistêmicos que precisam ser revistos.

Estes primeiros sete requisitos são válidos a todos os mecanismos de reclamação e um oitavo requisito está diretamente relacionado aos mecanismos de nível operacional ou organizado pela própria empresa. Trata-se de requisito chave para o sucesso de qualquer iniciativa de nível operacional: **participação e diálogo com os interessados**. Isto porque, cada mecanismo deve estar adaptado às realidades e necessidades dos grupos potencialmente interessados. Tanto o desenho como o funcionamento do mecanismo devem estar pensados para atender as necessidades do grupo a que se destina, tornando-o mais fácil, rápido e gere um interesse comum.

Além disto, os próprios Princípios Orientadores advertem que a empresa não deve ser ao mesmo tempo o objeto das queixas e quem as resolve unilateralmente, desta maneira este mecanismo deve tratar de alcançar soluções negociadas através do diálogo. Em caso de ausência de acordo deve-se recorrer a um terceiro imparcial, válido e independente.

Esses requisitos são necessários para que ao final do processo as pessoas afetadas pelas atividades das empresas possam ser reparadas integralmente pelos danos que sofreram.

### 3.4 Reparação Integral

A ideia de reparação integral está bastante desenvolvida na jurisprudência nacional e internacional, especialmente em casos de violação a direitos humanos e implica tanto uma reparação de natureza patrimonial ou pecuniária, como uma reparação dos danos imateriais<sup>17</sup>.

Especialmente em âmbito internacional, a Corte Interamericana estabeleceu um precedente central para a compreensão da reparação integral em sua dupla dimensão: a) como obrigação do responsável pela violação dos direitos humanos; b) como direito fundamental das vítimas. Isso implica uma reparação em termos práticos que deve considerar vítimas diretas, vítimas indiretas (familiares) e vítimas coletivas, como povos indígenas e comunidades tradicionais, e "vítimas em potencial" (referentes ao tecido social).

De maneira breve o conceito de reparação integral aplicado pela Corte IDH inclui as seguintes medidas:

- i) a investigação dos fatos;
- ii) a restituição de direitos, bens e liberdades;
- iii) a reabilitação física, psicológica e social;
- iv) a satisfação das vítimas (propiciando o reconhecimento público da responsabilidade, medidas para comemorar às vítimas e fatos, programa de bolsas de estudos, medidas socioeconômicas de reparação coletiva, por exemplo);
- v) a garantia de não repetição de violações (a partir de políticas de educação, formação e mudanças do direito interno, por exemplo);
- vi) indenização compensatória por danos materiais e imateriais.

<sup>17</sup> Compreendidos como aqueles que afetam negativamente valores, interesses e bens jurídicos relativos à conformação e expressão da personalidade e da dignidade da pessoa humana, como sofrimento moral, humilhação, angústia, alterações nas condições de existência e/ou do projeto de vida, danos psicológicos, danos às relações sociais e afetivas.

Por fim, cumpre reforçar que a reparação integral das vítimas em razão de atividades de atores não estatais, como as empresas, são também uma obrigação internacional dos Estados, decorrentes dos tratados de direitos humanos firmados e ratificados internamente.

### **Conclusões:**

- No âmbito nacional, as autoridades estaduais devem estar atentas às reformas legislativas em discussão atualmente, apontando soluções adequadas ao contexto de cada Estado.

- No âmbito internacional, além das normas de aplicação voluntária, recentes alterações legislativas na Europa vão impactar empresas brasileiras e podem permitir um avanço mais rápido da matéria no país.

- O principal avanço na matéria de empresas e direitos humanos em âmbito internacional e que influencia todas as legislações posteriores são os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos. Os princípios possuem uma clara centralidade nas pautas relacionadas ao diálogo com as comunidades afetadas pelas atividades corporativas e nos mecanismos de reparação por violações de direitos humanos.

- O processo de devida diligência exige uma participação constante das comunidades afetadas pelas atividades das empresas. Na coleta de informações para identificação de riscos reais e potenciais as empresas do setor de energias renováveis, além de consultar com órgãos especializados e governos, devem ouvir as comunidades que serão ou estão sendo impactadas pelas suas atividades das empresas para que efetivamente seja realizado um estudo global.

- Da mesma maneira, os mecanismos de reclamação organizados pela própria empresa devem obedecer aos requisitos de participação e diálogo com os interessados.

### **Complemento –**

#### **Licenciamento Ambiental Simplificado para empreendimentos eólicos no Brasil.**

A expansão do setor eólico no Brasil levou, em 2014, à publicação de uma nova normativa específica para regulamentar o licenciamento de parques eólicos no país. Trata-se da Resolução 462/2014 do Conama.

Caberá ao órgão licenciador o enquadramento quanto ao impacto ambiental dos empreendimentos de geração de energia eólica, considerando o porte, a localização e o baixo potencial poluidor da atividade. Segundo redação do art. 3, § 2º, o licenciamento ambiental de empreendimentos eólicos considerados de baixo impacto ambiental será realizado mediante procedimento simplificado, dispensada a exigência do EIA/RIMA.

Em caso de possibilidade de procedimento simplificado os empreendimentos eólicos sujeitos ao deverão ser objeto de elaboração de relatórios simplificados que conterão as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, mitigadoras e compensatórias.

O órgão licenciador poderá em uma única fase, atestar a viabilidade ambiental, aprovar a localização e autorizar a implantação do empreendimento eólico de baixo impacto ambiental, sendo emitida diretamente licença de instalação, cujo requerimento deverá ser realizado antes da implantação do empreendimento, desde que apresentadas medidas de controle, mitigação e compensação.

Não será considerado de baixo impacto, exigindo a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), além de audiências públicas, os empreendimentos eólicos que estejam localizados:

- I – em formações dunares, planícies fluviais e de deflação, mangues e demais áreas úmidas; II – no bioma Mata Atlântica e implicar corte e supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração, conforme dispõe a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; III – na Zona Costeira e implicar alterações significativas das suas características naturais, conforme dispõe a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988;
- IV – em zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral, adotando se o limite de 3 km (três quilômetros) a partir do limite da unidade de conservação, cuja zona de amortecimento não esteja ainda estabelecida;
- V – em áreas regulares de rota, pouso, descanso, alimentação e reprodução de aves migratórias constantes de Relatório Anual de Rotas e Áreas de Concentração de Aves Migratórias no Brasil a ser emitido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em até 90 dias;
- VI – em locais em que venham a gerar impactos socioculturais diretos que impliquem inviabilização de comunidades ou sua completa remoção;
- VII – em áreas de ocorrência de espécies ameaçadas de extinção e áreas de endemismo restrito, conforme listas oficiais.

Difícilmente vamos encontrar no nordeste do Brasil empreendimentos que não se encaixem em umas alternativas anteriores e o procedimento deverá ser o mais rigoroso.

Além disso, uma vez que a maioria dos parques eólicos no Brasil abrange um ou mais municípios em um mesmo estado, o licenciamento é geralmente **competência da esfera estadual**. No entanto, segundo estudo realizado apenas 1/3 dos Estados com geradores

eólicos em operação apresentam normativas próprias específicas e devidamente atualizadas em relação às normativas federais para regular as atividades de licenciamento.

Independente do procedimento ambiental necessário, tal resolução possui um enfoque exclusivo nos possíveis impactos ambientais dos projetos sem considerar nenhum tipo de risco social.

Mais além do licenciamento ambiental, o entrave está no modelo de negociação permitido entre empresas e agricultores ou comunidades tradicionais, particularmente nos seus desdobramentos no campo do direito da energia e no regime jurídico que envolve a política energética.

Especificamente, é fundamental mudar o marco regulatório dos contratos de cessão de uso da terra para a instalação dos parques eólicos.

Embora exista forte divergência doutrinária a relação contratual entre agricultores e empresas, nos casos dos empreendimentos eólicos, continua sendo regulada pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1965). Tal legislação quando aplicada ao contexto dos empreendimentos eólicos cria um desequilíbrio contratual profundo. Criado para proteger os arrendatários (na época os agricultores), o Estatuto da Terra protege hoje as grandes empresas, já que são elas as arrendatárias atuais. Com isso assiste-se a uma inversão na relação jurídica original pensada pelo estatuto.

Deve-se estabelecer no setor uma regulação que busque um reequilíbrio contratual entre comunidades e empresas e os Estados devem estabelecer legislações específicas que analisem os impactos socioambientais dos empreendimentos eólicos.