

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

**Parâmetros para uma Abordagem  
Baseada em Direitos Humanos  
para a Resposta e Reconstrução  
de Desastres Envolvendo Empresas**



**DEZEMBRO DE 2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getulio Vargas

Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo : FGV, 2019.

103 p.

Em colaboração com: Andréa Valentim Alves Ferreira, Christiane Costa Assis, Flávia Silva Scabin, Joana Tavares Nabuco, Júlia Lambert Gomes Ferraz, Luiz Otávio Ribas, Mila Ferraz Cunha Vilalva Dezan, Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira, Nilvo Luiz Alves da Silva, Tamara Brezighello Hojaj, Thiago dos Santos Acca, Victoriana Leonora Corte Gonzaga.

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. Empresas - Medidas de segurança. 5. Direitos humanos - Minas Gerais. 5. Desastres ambientais. I. Título.

CDD – 627.8

## **EQUIPE TÉCNICA**

Andréa Valentim Alves Ferreira

Christiane Costa Assis

Flávia Silva Scabin

Joana Tavares Nabuco

Júlia Lambert Gomes Ferraz

Luiz Otávio Ribas

Mila Ferraz Cunha Vilalva Dezan

Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira

Nilvo Luiz Alves da Silva

Tamara Brezighello Hojaij

Thiago dos Santos Acca

Victoriana Leonora Corte Gonzaga

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> — Fases para redução do risco e gestão do desastre .....	33
<b>Figura 2</b> — Proposições-chave para a reconstrução melhor .....	36
<b>Figura 3</b> — Atributos essenciais da ABDH .....	39
<b>Figura 4</b> — Princípios operacionais para uma ABDH .....	41
<b>Figura 5</b> — Pilares fundamentais dos POs.....	45
<b>Figura 6</b> — Responsabilidades das empresas de remediar direitos humanos .....	47
<b>Figura 7</b> — Relação de causa entre empresas e impactos adversos .....	47
<b>Figura 8</b> — Relação de contribuição entre empresas e impactos adversos .....	48
<b>Figura 9</b> — Relação de conexão entre empresas e impactos adversos .....	49
<b>Figura 10</b> — Objetivos a serem atendidas na resposta pós-desastre.....	57
<b>Figura 11</b> — Pilares da reconstrução melhor .....	62
<b>Figura 12</b> — Critérios de efetividade para avaliação de mecanismos extrajudiciais de remediação.....	69
<b>Figura 13</b> — Medidas para a garantia da Centralidade das Pessoas Atingidas na remediação.....	71
<b>Figura 14</b> — Critérios para identificação de grupos vulneráveis (LNOB).....	82
<b>Figura 15</b> — POs para severidade .....	85
<b>Figura 16</b> — Considerações para realização de diagnóstico para identificação de severidade do dano e de indivíduos e/ou grupos vulneráveis .....	87
<b>Figura 17</b> — Fluxograma para aferição de dano severo e identificação de indivíduos e/ou grupos vulneráveis diante de um desastre.....	90

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> — Conceitos relacionados a risco, impacto e abuso e violação de direitos humanos.....	52
<b>Tabela 2</b> — Ações a serem adotadas pelas empresas para prevenir riscos, mitigar impactos adversos e reparar danos considerando sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos .....	55
<b>Tabela 3</b> — Abordagem de direitos humanos para coleta de dados.....	88

## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>2 NOTA METOLÓGICA .....</b>	<b>30</b>
<b>3 RESPOSTA E RECONSTRUÇÃO EM CASO DE DESASTRE E O PRINCÍPIO DA RECONSTRUÇÃO MELHOR.....</b>	<b>31</b>
3.1 Conceito e ciclo de desastre.....	31
3.2 O princípio da reconstrução melhor.....	34
<b>4 ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS HUMANOS PARA A GESTÃO DE DESASTRES.....</b>	<b>37</b>
<b>5 OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ONU SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS: A RESPONSABILIDADE DE EMPRESAS DE RESPEITAR DIREITOS HUMANOS E DE REMEDIAR IMPACTOS ADVERSOS NO CONTEXTO DE DESASTRES.....</b>	<b>43</b>
5.1 Graus de envolvimento de empresas com impactos adversos sobre direitos humanos e sua responsabilidade de remediar .....	46
5.2 Riscos, impactos adversos e danos como razões para a ação da empresa .....	51
<b>6 DESASTRES, DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: PARÂMETROS A SEREM ADOTADOS POR EMPRESAS NO CONTEXTO DE DESASTRES .....</b>	<b>56</b>
6.1 Resposta .....	56
6.2 Reconstrução pós-desastres e o princípio da reconstrução melhor.....	60
6.3 Remediação segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos e sua aplicação no contexto de desastres.....	66
6.4 Parâmetros para a priorização em desastre envolvendo empresas considerando uma abordagem de direitos humanos .....	76
<b>7 DESASTRES, DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: PARÂMETROS A SEREM ADOTADOS POR EMPRESAS NO CONTEXTO DE DESASTRES .....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>98</b>

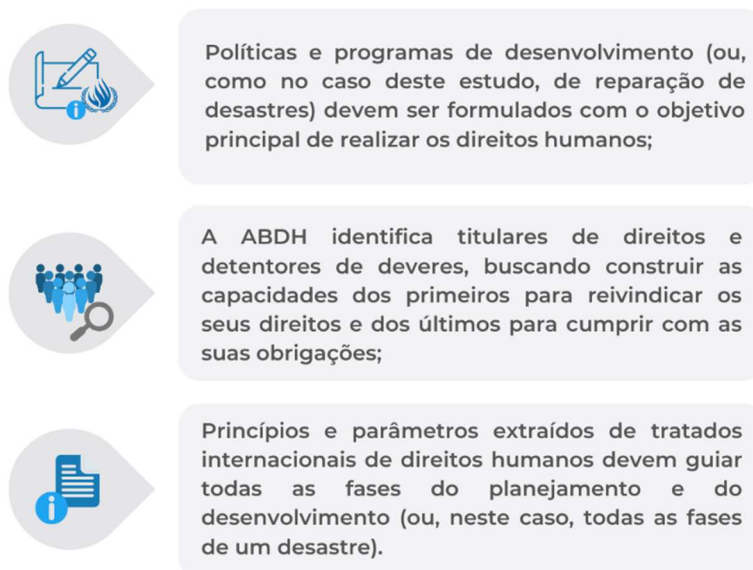
## SUMÁRIO EXECUTIVO

### **O que significa uma abordagem em direitos humanos voltada para a resposta e reconstrução em caso de desastre**

A Estratégia Internacional para Redução de Desastres (UNISDR, na sigla em inglês) da Organização das Nações Unidas (ONU) define desastres como uma séria perturbação da ordem social causada pela interação entre um evento perigoso e condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade de reação das pessoas e comunidades atingidas por esses eventos (UNITED NATIONS, 2016, p. 13). Reconhece-se, portanto, que gravidade das consequências de um desastre variam a depender do grau de exposição ao risco de um evento perigoso, da vulnerabilidade das pessoas atingidas e de sua capacidade de reagir ao desastre.

A partir disso, a inter-relação entre desastres e a proteção e o respeito aos direitos humanos se dá em duas dimensões. De um lado, a perturbação da ordem social que ocorre no contexto de um desastre coloca em risco e/ou impacta os direitos humanos. De outro, os direitos à informação, à participação, à não discriminação, entre princípios de direitos humanos, são condições essenciais para que as pessoas e comunidades atingidas possam tomar parte nos processos pós-desastre, reduzindo sua exposição e vulnerabilidade e aumentando sua capacidade para reagir ao desastre (Lane; Hesselman, 2017, p. 94).

Por isso, deve-se empregar uma abordagem baseada em direitos humanos (ABDH) às medidas que tenham por finalidade minimizar riscos e reparar impactos adversos causados por desastres (UNITED NATIONS, 2015b). Uma ABDH é composta por três atributos essenciais, como demonstrado na Figura 1.

**Figura 1— Atributos essenciais da ABDH**

Fonte: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2006b, p. 15, 16).

Vê-se, portanto, que a ABDH requer que as ações pós-desastre busquem a realização de todos os direitos humanos das pessoas atingidas por meio de um processo participativo para evitar que vulnerabilidades e questões de direitos humanos preexistentes sejam exacerbadas.

Para isso, o Conselho de Direitos Humanos da ONU identificou os princípios e parâmetros extraídos de tratados internacionais de direitos humanos que devem pautar os processos de resposta e reconstrução, como ilustrado na Figura 2.



Figura 2 — Princípios operacionais para uma ABDH



Fonte: elaboração própria (2019) com base em United Nations (2015b).

Com o objetivo de desenvolver parâmetros voltados para a proteção e para o respeito aos direitos humanos no contexto de desastres envolvendo empresas, este relatório analisa os parâmetros internacionais sobre gestão de desastres e sobre empresas e direitos humanos. Esses parâmetros convergem para ressaltar a importância de adoção

de medidas de priorização com base na vulnerabilidade das pessoas e comunidades atingidas e da severidade do impacto adverso, que também foram aqui analisados, além de orientar o respeito aos direitos humanos nas respostas e reconstrução em caso de desastre envolvendo empresa.

## Ciclo de desastres e as etapas de resposta e reconstrução

Medidas implementadas com o objetivo de fazer frente a um desastre devem incorporar uma abordagem voltada para reduzir vulnerabilidades e a exposição a riscos, além de aprimorar capacidades da população atingida para reagir. Essa abordagem é incorporada pela ONU em duas frentes: uma voltada para a redução de riscos de desastres (RRD) e outra para a gestão de desastres. A RRD busca prevenir e reduzir riscos de desastres antes que eles ocorram. A gestão de desastres, por sua vez, compreende medidas que buscam minimizar e mitigar impactos adversos e reparar danos caso um desastre ocorra (UNITED NATIONS, 2016).

De acordo com a ONU, a RRD e a gestão de desastres se desdobram em sete fases:

**Figura 3 — Fases para redução do risco e gestão do desastre**



Fonte: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2016).

- I Prevenção: pretende estruturar atividades e medidas para evitar riscos presentes e futuros de desastres. A prevenção busca eliminar potenciais impactos adversos de eventos perigosos. Nos casos em que o risco do evento perigoso não possa ser eliminado, a prevenção terá como objetivo a redução da vulnerabilidade e da exposição de pessoas e comunidades presentes nesses contextos, de modo a remover também o risco de desastres;
- II Mitigação: busca reduzir ou minimizar impactos adversos decorrentes de um evento perigoso. Alguns impactos adversos não podem ser inteiramente prevenidos, mas sua severidade pode ser substancialmente reduzida por meio de estratégias de mitigação;
- III Preparo: prevê o uso do conhecimento, de habilidades e capacidades dos órgãos públicos, sociedade civil, comunidades, empresas e indivíduos para efetivamente antecipar e estar apto a responder e reparar impactos de desastres iminentes;
- IV Resposta: objetiva a provisão de serviços de emergência e de assistência que, em geral, ocorre durante e imediatamente após a ocorrência de um desastre com o objetivo de salvar vidas, reduzir impactos e garantir a segurança e a subsistência das pessoas e comunidades atingidas;
- V Recuperação: organiza a restauração ou aprimoramento dos meios de subsistência e condições de vida, bem como de ativos físicos, econômicos, sociais e ambientais das pessoas e comunidades atingidas;
- VI Reconstrução: objetiva a reconstrução e restauração de forma sustentável e resiliente da infraestrutura, de moradias e de instalações necessárias ao pleno funcionamento das comunidades atingidas por desastres;
- VII Reabilitação: visa à restauração de infraestruturas e serviços básicos para o funcionamento de uma comunidade ou sociedade atingida por um desastre (UNITED NATIONS, 2016a).

Este relatório se insere em um contexto pós-desastre. O foco, portanto, está nas etapas de resposta, recuperação, reconstrução e reabilitação.<sup>1</sup> Os objetivos e as ações desempenhadas em cada uma dessas etapas podem ser assim sintetizados:

---

<sup>1</sup> Para facilitar a leitura deste relatório, ao nos referirmos a “resposta e reconstrução” em caso de desastre, estaremos considerando todas essas diferentes etapas que compõem o ciclo de um desastre.

- I Resposta: pessoas e comunidades atingidas por desastres frequentemente têm sua capacidade de prover para o seu próprio bem-estar reduzida, ficando sem acesso a abrigo, alimentação, água e outros bens e serviços necessários à vida humana. A etapa de resposta busca garantir que todas as pessoas atingidas se encontrem em segurança e tenham suas necessidades básicas atendidas. Nesses contextos, a celeridade do atendimento e a proteção de indivíduos e grupos vulneráveis é fundamental (UNITED NATIONS, 2015b), uma vez que a demora da ação pode tornar irreparáveis alguns impactos, e grupos vulneráveis experimentam os impactos de desastres de forma exacerbada. Reconhece-se, igualmente, a necessidade de adoção de medidas de priorização com base na urgência do sofrimento das pessoas e comunidades atingidas (IFRC, 1979).

O Guia Operacional sobre a Proteção de Pessoas em Situações de Desastre Natural, do Inter-Agency Standing Committee (2011) destaca os seguintes princípios norteadores a serem considerados na etapa de resposta:

- proteção da vida, segurança e integridade física das pessoas e laços familiares, o que inclui medidas para salvar vidas, evitar a separação de famílias, proteger contra os impactos secundários de desastres naturais, evitar a violência pós-desastre (inclusive a violência de gênero) e prover o adequado tratamento de restos mortais das vítimas;
- proteção dos direitos relacionados à provisão de alimento, saúde, abrigo e educação, assegurando-se acesso e provisão de bens e serviços humanitários, bem como bens específicos de forma adequada, como alimentação, água e saneamento, abrigo, vestimentas, serviços de saúde essenciais e educação, habitação, terra e propriedade e posses, abrigo transitório, habitação e remoções forçadas, meios de vida e trabalho;
- proteção dos direitos relacionados à documentação, movimento, restabelecimento de laços familiares, expressão, opinião, religião e direitos eleitorais, assegurando, em todas as ações e intervenções, o exercício da liberdade de expressão, reunião, associação e religião dos atingidos, bem como liberdade de movimento, em particular no contexto de soluções duráveis para infraestrutura que tenha sido danificada.

A duração da etapa de resposta varia a depender da escala, tipo e contexto do desastre (IFRC, 1979). Só é possível afirmar que a etapa foi concluída quando a totalidade de pessoas atingidas tiver suas necessidades básicas atendidas. É importante destacar,

ainda, que medidas emergenciais a serem adotadas na etapa de resposta não se confundem com medidas reparatórias, adotadas nas etapas de reconstrução. A etapa de resposta busca assegurar a proteção e a não perpetuação ou agravamento de impactos adversos de modo emergencial, estabelecendo, assim, as bases para a reconstrução.

- II Reconstrução: após um desastre, o objetivo da reconstrução é a restauração da condição e dos modos de vida das pessoas e comunidades atingidas, o que inclui a recuperação das relações sociais, e do *status* econômico, bem como a recuperação do meio ambiente natural e artificial (UNITED NATIONS, 2016). Em muitos casos, a reconstrução que busca apenas o retorno das pessoas atingidas à situação em que se encontravam no momento anterior ao desastre pode recriar e agravar a exposição ao risco de vulnerabilidades pré-existentes, fazendo com que essas pessoas também experimentem os efeitos do desastre de forma mais acentuada.

A partir dessa percepção, surgiu a ideia de que é necessário realizar a reconstrução melhor (*build back better*), segundo a qual as etapas de reconstrução devem, por meio de um processo participativo e informado, reduzir o risco de desastres futuros e aumentar a resiliência de pessoas e comunidades atingidas. Segundo a ONU, resiliência é a capacidade de pessoas e comunidades, de forma eficiente, se adaptarem, transformarem e se recuperarem dos efeitos dos riscos aos quais foram expostas (UNITED NATIONS, 2016). O princípio da reconstrução melhor pode ser dividido em três pilares (MANNAKKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019):

- Redução de riscos de desastres (RRD): busca garantir que a reconstrução torne a infraestrutura existente mais resistente a riscos, além de adequá-la às necessidades das pessoas e comunidades atingidas. Também busca promover a educação em riscos de desastres e o aprimoramento dos sistemas de alerta;
- Recuperação da comunidade: esse pilar busca a recuperação psicossocial, econômica e ambiental das pessoas e comunidades atingidas a partir da compreensão das necessidades individualizadas de cada uma delas. A recuperação da comunidade inclui: (i) o atendimento especializado e individualizado às pessoas e comunidades atingidas para que possam lidar com o estresse e com o trauma decorrentes de um desastre; (ii) o fomento de formas diversificadas e sustentáveis de geração de renda levando em conta os recursos disponíveis e os saberes locais; e

(iii) a recuperação do meio ambiente levando em conta as necessidades de pessoas e comunidades que tenham laços econômicos, sociais e culturais com o meio ambiente contaminado;

- Implementação efetiva: busca garantir que a reconstrução seja implementada por meio de um processo que seja passível de monitoramento e avaliação no longo prazo, além de permitir o desenvolvimento de lições aprendidas para pautar a gestão de desastres em casos futuros. Esse processo deve incluir, entre outros, (i) consultas efetivas às comunidades atingidas para identificar as suas necessidades; (ii) um processo rápido e inteligente de tomada de decisões; (iii) a efetividade da gestão dos recursos destinados à reconstrução; e (iv) a transparência e a prestação de contas ao longo das atividades de reconstrução.

Tal como prevê a ABDH, a aplicação prática do marco da reconstrução melhor deve ser orientada pela realização dos direitos humanos das pessoas e comunidades atingidas por meio de um processo decisório participativo e informado. A centralidade das pessoas atingidas também está contida nos parâmetros internacionais que regem a responsabilidade de empresas por impactos adversos sobre direitos humanos, que devem ser aplicados em casos de desastres envolvendo empresas.

## **Remediação segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos e sua aplicação no contexto de desastres**

O principal marco normativo existente em matéria de empresas e direitos humanos são os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), aprovados pela ONU e adotados pelo Brasil em 2011, que são baseados em três pilares:

- I proteger: Estados têm o dever de proteger direitos humanos contra abusos cometidos por terceiros, inclusive empresas, dentro e fora do seu território;
- II respeitar: empresas têm a responsabilidade de respeitar direitos humanos, abstando-se de violá-los e atuando proativamente para enfrentar os impactos adversos sobre direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento;
- III remediar: caso impactos adversos ocorram, deve-se garantir aos titulares de direitos o acesso a uma remediação adequada e eficaz por meio de mecanismos judiciais e extrajudiciais de remediação.

Os direitos humanos aos quais os POs se referem são aqueles inscritos na Carta Internacional de Direitos Humanos.<sup>2</sup> Os POs reconhecem, igualmente, que, a depender das circunstâncias, as empresas devem levar em consideração padrões adicionais, tais como aqueles referentes aos direitos de grupos vulneráveis, entre outros. Nesse sentido, é importante que se reconheça também que, em contextos de desastres, os parâmetros em matéria de gestão de desastres devem ser observados por empresas.

Conforme estabelecem o PO 13 e o PO 31, a responsabilidade de respeitar direitos humanos requer que empresas: (i) evitem que suas próprias atividades e operações causem ou contribuam para qualquer impacto adverso sobre direitos humanos, e enfrentem qualquer impacto que venha ocorrer; (ii) busquem prevenir ou mitigar impactos adversos que estejam conectados a suas operações, produtos ou serviços por meio de suas relações comerciais, ainda que não tenham contribuído para gerá-los; e (iii) busquem remediar abusos a direitos humanos relacionados com suas atividades e operações por meio de processos legítimos (UNITED NATIONS, 2011).

Vê-se, portanto, que os POs identificam três tipos diferentes de envolvimento de empresas com impactos adversos sobre direitos humanos: causa, contribuição e conexão. Empresas causam impactos quando suas atividades (ações ou omissões), sozinhas, são suficientes para resultar em um impacto adverso. A contribuição pode ser verificada quando: (i) o impacto decorre das próprias atividades da empresa (ações ou omissões), mas não é resultado exclusivo delas; ou (ii) atividades incentivam, facilitam ou tornam mais provável a ocorrência de um impacto decorrente da ação de terceiros. Por fim, a contribuição ocorre quando os impactos adversos não decorrem das atividades da empresa, mas estão relacionados às suas operações, produtos e serviços e foram causados por outra entidade com a qual tenha relações comerciais.

Para cada um deles é demandada uma forma específica de ação por parte das empresas (UNITED NATIONS, 2014), conforme a Tabela 1.

---

<sup>2</sup> Compreende a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as oito Convenções Fundamentais da OIT.



**Tabela 1 — Ações a serem adotadas pelas empresas para prevenir riscos, mitigar impactos adversos e reparar danos considerando sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos**

TIPO DO IMPACTO	TIPO DA RESPOSTA ESPERADA		
CAUSA	Real	Cessar o impacto	Remediar o dano já causado
	Potencial	Prevenir ou mitigar a ação que causa o dano	Remediar o que a mitigação não conseguir evitar
CONTRIBUIÇÃO	Real	Cessar o impacto e usar a influência para que as outras partes envolvidas também o cessem, para não ser omissa e responder por cumplicidade	Remediar o dano já causado
	Potencial	Prevenir ou mitigar a ação que contribui com o dano e usar a influência para mitigar o impacto remanescente (das outras partes envolvidas), para não ser omissa e responder por cumplicidade	Remediar o que a mitigação não conseguir evitar
CONEXÃO: LIGAÇÃO DIRETA ENTRE O DANO E AS OPERAÇÕES DA EMPRESA, ATRAVÉS DE UMA RELAÇÃO COMERCIAL	Real	Usar a influência para cessar o impacto. Caso não seja bem-sucedido, considerar encerrar a relação comercial	
	Potencial	Usar a influência para prevenir ou mitigar o risco do impacto, mesmo se não tiver contribuído para tal. Caso não seja bem-sucedido, considerar encerrar a relação comercial	

Fonte: FGV (2017).

Os POs também estabelecem que, quando não for possível agir simultaneamente sobre todos os impactos adversos identificados, empresas devem priorizar ações voltadas aos impactos mais severos (UNITED NATIONS, 2011).

Em suma, a tipologia criada pela ONU estabelece que empresas devem remediar impactos adversos sobre direitos humanos dos quais sejam agentes causais, seja direta — quando a empresa causa o impacto — ou indiretamente — quando contribui para ele. Mesmo nas hipóteses de conexão — isto é, quando a empresa não é o agente causal do impacto —, os POs exigem que empresas atuem na medida das suas capacidades para minimizar o impacto adverso em questão.

A remediação de impactos adversos sobre direitos humanos tem uma dimensão substantiva e outra procedimental. 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. No que tange à remediação substantiva, os POs elencam uma variedade de



formas de reparação, incluindo a restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição.

A partir disso, é possível perceber que os POs optaram por conferir uma abordagem transformativa à remediação de impactos adversos sobre direitos humanos, e não meramente compensatória (THOMPSON, 2016). Essa escolha parte da ideia de que, em matéria de direitos humanos, a reparação pecuniária pode ser insuficiente para fazer frente a todas as dimensões dos impactos causados. Portanto, é necessário que a remediação tenha o condão de transformar leis, políticas, estruturas sociais e outras causas subjacentes ao impacto adverso em questão (UNITED NATIONS, 2017b).

Com esse objetivo, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos definiu nove requisitos voltados para a garantia da centralidade das pessoas atingidas na remediação dos impactos adversos sobre direitos humanos. Esses requisitos estão descritos na Figura 4.

**Figura 4 — Medidas para a garantia da centralidade das pessoas atingidas na remediação**

- 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: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2017b).

Esses requisitos devem ser observados por empresas envolvidas em desastres para garantir que as medidas de reconstrução também sejam capazes de reparar os impactos e danos decorrentes do desastre. Com relação ao primeiro requisito mais especificamente, o Grupo de trabalho ressalta que as pessoas atingidas não são um grupo homogêneo e, portanto, vivenciam os impactos sobre direitos humanos de formas diferentes. Portanto, é necessário que se estabeleçam parâmetros de priorização para medidas de remediação que levem em conta a vulnerabilidade das pessoas atingidas e a severidade do impacto sofrido, na linha do que estabelecem a ABDH e os parâmetros internacionais para gestão de desastres e para empresas e direitos humanos.

### **Parâmetros para a priorização em desastre com base em vulnerabilidades e severidade dos danos**

O tratamento e proteção de grupos vulneráveis são elementos essenciais dos direitos humanos e devem balizar a priorização de pessoas e comunidades durante todo o ciclo de desastre. Já a severidade é o critério proposto tanto na priorização da mitigação dos potenciais impactos adversos a direitos humanos como nas ações emergenciais e de remediação dos impactos adversos ocorridos no desastre. Este relatório buscou identificar parâmetros para a identificação de grupos vulneráveis e para a determinação da severidade do impacto adverso.

Com relação à vulnerabilidade, os órgãos de monitoramento dos direitos humanos e os Procedimentos Especiais da ONU definem que grupos vulneráveis são constituídos por pessoas que são afetadas, ou sob risco de serem afetadas, por discriminação no exercício dos seus direitos, ou negação de direitos, em uma extensão maior do que outras pessoas em situações similares (NIFOSI-SUTTON, 2018). Na prática, a identificação de grupos vulneráveis e dos indivíduos mais vulneráveis dentro desses grupos dependerá das circunstâncias de cada caso.

Para isso, no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a ONU adotou a diretriz “Não deixar ninguém para trás” (LNOB na sigla em inglês) que se baseia em critérios de direitos humanos para a identificação de grupos que estejam mais suscetíveis a violência, desigualdade e discriminação. Para identificação desses grupos, são apresentados cinco critérios:

- Discriminação: quais os preconceitos, exclusão ou maus-tratos que as pessoas enfrentam com base em um ou mais aspectos de sua identidade (autodefinida ou presumida), incluindo gênero, etnia, idade, classe social, deficiência, orientação sexual, religião, nacionalidade, *status* migratório etc.?

- Geografia: quem enfrenta isolamento, vulnerabilidade, exposição a riscos, falta ou serviços públicos inferiores, transporte, internet ou outras falhas de infraestrutura devido ao seu local de residência?;
- Governança: onde as pessoas enfrentam desvantagens devido a instituições globais, nacionais e/ou subnacionais ineficazes, injustas, sem controle social e não responsivas? Quem é afetado por leis, políticas, processos ou orçamentos injustos e inadequados? Quem é menos capaz ou mesmo incapaz de influenciar ou participar de forma significativa nas decisões que o afetam?;
- *Status* socioeconômico: quem enfrenta privações ou desvantagens em termos de renda, expectativa de vida e realização educacional? Quem tem menos chances de se manter saudável, nutrido e educado? Competir no mercado de trabalho? Adquirir riqueza e/ou usufruir de cuidados de saúde de qualidade, água limpa, saneamento, energia, proteção social e serviços financeiros?;
- Exposição a choques: quem está mais exposto a contratempos devido aos impactos de alterações climáticas, riscos naturais, desastres, violência, conflitos, deslocamentos, emergências de saúde, crises econômicas, aumento de preços ou outros choques? (UNITED NATIONS, 2019).

Ressalta-se que a vulnerabilidade e severidade estão inter-relacionadas, pois, em geral, pessoas e grupos em maior situação de vulnerabilidade são também os que se encontram mais suscetíveis aos danos severos decorrentes do desastre.

No tocante à severidade, os POs estabelecem que, quando uma empresa não puder agir simultaneamente sobre todos os impactos adversos identificados, deve priorizar ações voltadas aos impactos mais severos, sem deixar de agir sobre todos os riscos e impactos. A severidade é determinada com base na escala, no escopo e na irremediabilidade do impacto:

- escala: o quão sério é o dano? A escala é determinada a partir da gravidade do impacto adverso em questão. Grupos vulneráveis frequentemente vivenciam impactos de forma exacerbada, de modo que a vulnerabilidade das pessoas atingidas deve ser levada em conta na determinação da escala do impacto;
- escopo: o quão disseminado é o dano? O escopo é determinado a partir do número de pessoas que são ou podem ser atingidas;
- irremediabilidade: se o dano ocorrer, ele pode ser corrigido? A irremediabilidade é determinada a partir da facilidade, ou não, com que os

impactos podem ser restaurados para o desfrute de direitos. O tempo é um fator relevante para a determinação da irremediabilidade, tendo em vista que a demora na ação pode tornar alguns danos irremediáveis.

Sobre a severidade, é importante mencionar que “não é necessário que um impacto tenha mais do que uma dessas características para ser razoavelmente considerado como severo” (UNITED NATIONS, 2012, p. 19). Por fim, ressalte-se também que, ao se tratar de direitos humanos, a severidade tem uma relevância maior do que a probabilidade de que ocorra o impacto (UNITED NATIONS, 2012), que é o critério frequentemente adotado por empresas em seus processos de gerenciamento de riscos.

## **Conclusão**

Levar a sério o respeito aos direitos humanos na resposta e reconstrução em um caso de desastre significa: (i) considerar os direitos humanos assegurados na Carta Internacional de Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais relativamente à resposta e reconstrução em caso de desastre, bem como na Constituição Federal e legislação nacional como ponto de partida para todas as ações adotadas nas diferentes fases do ciclo do desastre; (ii) priorizar situações vulneráveis e os danos severos, uma vez que a demora, nesses casos, pode tornar o dano irremediável e (iii) adotar processos e mecanismos transparentes, participativos e legítimos voltados a prevenir riscos a direitos, remediar impactos adversos e reparar danos.

**Figura 5 — Parâmetros para uma abordagem baseada em direitos humanos para a resposta e reconstrução de desastres envolvendo empresas**



### **Parâmetro 1 - Integração**

A reconstrução que busca apenas o retorno das pessoas atingidas à situação em que se encontravam no momento anterior pode recriar e agravar o risco de exposição e vulnerabilidades pré-existentes, fazendo com que essas pessoas também experimentem os efeitos do desastre de forma mais acentuada. Assim, as fases de recuperação, reabilitação e reconstrução depois de um desastre devem ser usadas para aumentar a resiliência do território e das populações atingidas por meio da integração de medidas de redução de riscos de desastres na restauração dos sistemas de infraestrutura física e social e na revitalização dos modos de vida, economia e meio ambiente.

### **ABDH**

### **Parâmetro 2 - ABDH**

A resposta e reconstrução em caso de desastre deve considerar uma ABDH. Considerar os direitos humanos na resposta e reconstrução em caso de pressupõe

- (i) que se busque a realização dos direitos humanos em sua dimensão substantiva;
- (ii) que se identifique titulares de direitos e detentores dos deveres correlatos, construindo capacidades para que os primeiros reivindiquem seus direitos e para que os últimos cumpram com suas obrigações; e
- (iii) a adoção de princípios de direitos humanos na sua operacionalização, tais como a participação e consulta às pessoas atingidas, a não-discriminação, a prestação de contas, a tempestividade, e a transparência.

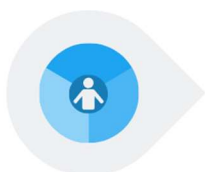


### **Parâmetro 3 - Resposta**

Logo após de se tomar conhecimento do desastre, deve-se adotar medidas de resposta para atender a necessidades imediatas e de curto prazo das pessoas atingidas, visando à proteção de suas vidas, sua segurança e integridade física, além da proteção dos direitos relacionados à provisão de alimento, saúde, abrigo, educação e movimento, além do cuidado com documentos.

**Parâmetro 4 - Resposta ≠ Reparação**

Medidas emergenciais a serem adotadas na etapa de resposta não se confundem com medidas reparatórias, adotadas nas etapas de reconstrução. No contexto de desastres envolvendo empresas, assegurar a proteção e a não perpetuação ou agravamento de impactos adversos de modo emergencial é obrigação não só das instâncias governamentais, mas também das empresas responsáveis. Isso, porém, não elide ou relativiza o seu dever de reparar todos os impactos decorrentes do desastre com base nos parâmetros para a reconstrução de desastres e remediação dos impactos adversos sobre direitos humanos.

**Parâmetro 5 - Reconstrução melhor**

A reconstrução em caso de desastre, considerando-se o princípio da “Reconstrução Melhor”, deve conduzir o processo de recuperação de áreas atingidas de forma que:

- (i) não sejam reproduzidas situações de opressão ou vulnerabilidade que existiam no pré-desastre;
- (ii) sejam prevenidos e mitigados riscos de desastres presentes e futuros, e gerenciados os riscos residuais;
- (iii) promova-se a recuperação psicossocial e econômica das comunidades, bem como a recuperação do meio ambiente; e
- (iv) que essas medidas sejam implementadas de forma efetiva, por meio de um processo participativo e informado, contribuindo para o fortalecimento da resiliência e, portanto, para a conquista do desenvolvimento sustentável.

**Parâmetro 6 - Monitoramento e avaliação**

Em curto, médio e longo prazos, o monitoramento e a avaliação das medidas de resposta e reconstrução (incluindo a reparação de danos) no caso de um desastre devem ser realizados a fim de garantir a sua compatibilidade com parâmetros internacionais em gestão de desastres e em direitos humanos.





### Parâmetro 7 - Parâmetros internacionais DH

Por se tratar de desastre tecnológico envolvendo empresas, o caso do Rio Doce pressupõe a aplicação dos parâmetros internacionais que regem a responsabilidade de empresas por impactos adversos sobre os direitos humanos, notadamente os POs, além dos parâmetros voltados a garantir a ABDH na resposta e reconstrução de desastres.



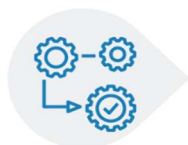
### Parâmetro 8 - Empresas e POs

A responsabilidade de respeitar os direitos humanos, conforme estabelecem os POs, compreende a obrigação das empresas de prevenir riscos de suas atividades e operações e remediar impactos adversos e abusos a direitos com os quais tenha algum envolvimento.



### Parâmetro 9 - Remediação

A remediação refere-se aos processos de mitigação de impactos e de reparação de todos os danos causados, assim como aos resultados substantivos que possam neutralizar ou mitigar o impacto adverso e reparar o dano. Os processos e os resultados da remediação devem respectivamente respeitar e realizar os direitos humanos.



### Parâmetro 10 - Formas de remediação

Os resultados da remediação podem assumir várias formas, como pedidos de desculpas, restituição, reabilitação, compensação financeira ou não financeira e sanções punitivas (criminais ou administrativas, como multas), bem como a prevenção de danos por, por exemplo, injunções ou garantias de não repetição



### Parâmetro 11 - Aspectos da remediação

Para que sejam efetivos, os mecanismos de remediação, voltados à reparação dos danos, devem ser legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes, compatíveis com os direitos humanos, baseados em constante diálogo e engajamento, além de uma fonte contínua de aprendizado para aprimoramento do próprio mecanismo.



### Parâmetro 12 - Centralidade dos atingidos

Observar a "centralidade das pessoas atingidas" no processo de remediação significa garantir que os mecanismos de remediação:

- (i) devem ser responsivos às experiências e expectativas das pessoas atingidas;
- (ii) devem ser acessíveis, adequados e céleres a julgar pelas necessidades das pessoas atingidas;
- (iii) não devem gerar ou despertar temor de vitimização nas pessoas atingidas;
- (iv) devem oferecer diferentes formas de reparação às pessoas atingidas;
- (v) devem viabilizar a participação efetiva das pessoas atingidas;
- (vi) devem ser avaliados a partir da perspectiva das pessoas atingidas;
- (vii) devem buscar equilibrar assimetrias existentes entre as pessoas atingidas e a empresa responsável pela reparação;
- (viii) devem dar às pessoas atingidas o acesso às informações necessárias sobre seus direitos; e
- (ix) devem ser acessíveis de forma não discriminatória.



### Parâmetro 13 - Grupos vulneráveis

Grupos vulneráveis e em situação de vulnerabilidade tendem a sofrer os piores impactos e danos em caso de desastre, sendo alto o risco da irremediabilidade dessas situações em caso de demora. Com o objetivo de identificar situações vulneráveis e trata-las, são fatores relevantes:

- **Discriminação:** Quais os preconceitos, exclusão ou maus-tratos que as pessoas enfrentam com base em um ou mais aspectos de sua identidade (auto-definida ou presumida), incluindo gênero, etnia, idade, classe social, deficiência, orientação sexual, religião, nacionalidade, status migratório etc.
- **Geografia:** Quem enfrenta isolamento, vulnerabilidade, exposição a riscos, falta ou serviços públicos inferiores, transporte, internet ou outras falhas de infra-estrutura devido ao seu local de residência?
- **Governança:** Onde as pessoas enfrentam desvantagens devido a instituições globais, nacionais e/ou subnacionais ineficazes, injustas, sem controle social e não responsivas? Quem é afetado por leis, políticas, processos ou orçamentos injustos e inadequados? Quem é menos capaz ou mesmo incapaz de influenciar ou participar de forma significativa nas decisões que os afetam?
- **Status socioeconômico:** Quem enfrenta privações ou desvantagens em termos de renda, expectativa de vida e realização educacional? Quem tem menos chances de se manter saudável, nutrido e educado? Competir no mercado de trabalho? Adquirir riqueza e/ou usufruir de cuidados de saúde de qualidade, água limpa, saneamento, energia, proteção social e serviços financeiros?
- **Exposição a choques:** Quem está mais exposto a contratempos devido aos impactos alterações climáticas, riscos naturais, desastres, violência, conflitos, deslocamentos, emergências de saúde, crises econômicas, aumento de preços ou outros choques?





#### Parâmetro 14 - Severidade

A severidade do impacto em direitos humanos é elemento essencial a ser utilizado como um critério de priorização para a remediação. Os impactos mais severos precisam ser endereçados de forma rápida e efetiva. A identificação de um impacto severo depende de sua escala, escopo e de seu caráter não remediável a irremediabilidade sendo que essas três características não precisam ser encontradas ao mesmo tempo em um determinado impacto para que ele seja considerado severo.



#### Parâmetro 15 - Tratamento e monitoramento

Considerando que a demora em situação de vulnerabilidade e severidade poderá levar à irremediabilidade, a identificação, o tratamento e o monitoramento desses casos é relevante para que sejam adotadas medidas de resposta e reconstrução e remediação efetivas. Para isso, são fatores e serem considerados a participação e a consulta dos atingidos nos diagnósticos voltados à resposta, reconstrução e remediação, assim como em seu monitoramento; o tempo e a demora das medidas de resposta, reconstrução e remediação, considerando-se a extensão do desastre e sua complexidade; além de um olhar inicial sobre grupos que já são considerados, por fatores históricos e/ou sociais como fatores a determinar que determinado grupo é vulnerável, como é o caso de crianças e adolescentes, mulheres, idosos, entre outros, aos quais devem ser adicionados todos aqueles cuja situação de vulnerabilidade puder tornar sua situação irremediável com a demora.

Fonte: elaboração própria (2019).

## 1 INTRODUÇÃO

Este relatório tem como objetivo apresentar parâmetros construídos a partir de instrumentos normativos internacionais voltados para a proteção e para o respeito aos direitos humanos na resposta e reconstrução de territórios atingidos por desastres envolvendo empresas.

Segundo denominação da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (UNISDR, sigla em inglês para United Nations International Strategy for Disaster Reduction) da Organização das Nações Unidas (ONU), o desastre consiste em

uma séria perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido a eventos perigosos interagindo com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais (UNITED NATIONS, 2016a, p. 13).

Uma série de iniciativas foi e vem sendo elaborada, com o objetivo de orientar medidas capazes de reduzir os impactos de um desastre, protegendo vidas e minimizando seus efeitos sobre populações e territórios; realizar a reconstrução do território e reduzir o risco de desastres. Alguns exemplos dessas iniciativas são o relatório do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre as melhores práticas e os principais desafios na promoção e proteção dos direitos humanos no pós-desastre, o relatório do grupo de trabalho intergovernamental de especialistas reunido no âmbito da Organização das Nações Unidas sobre indicadores e terminologia relacionados à redução de riscos de desastres, o Marco Sendai para Redução de Riscos de Desastres.

Um desastre pode ser considerado como natural ou tecnológico, a depender da natureza do evento perigoso que, ao interagir com fatores de vulnerabilidade, exposição e capacidade, dá origem ao desastre. Segundo o UNISDR (UNITED NATIONS, 2016a, p. 19), perigos tecnológicos são aqueles “originários de condições tecnológicas ou industriais, procedimentos perigosos, falhas na infraestrutura ou atividades humanas específicas. Exemplos incluem (...) resíduos tóxicos [e] falhas de barragens”.

Entre os desastres tecnológicos, o desastre causado por empresa apresenta uma série de especificidades, considerando a presença e continuidade da empresa no território atingido e a responsabilidade das empresas em relação aos riscos do desastre e à reparação dos danos causados.

Nesses casos, o campo normativo voltado para o tratamento de desastre vai ao encontro da crescente demanda para que as empresas respeitem os direitos humanos

em todas as suas atividades e operações. Em 2011, o então Representante Especial para Direitos Humanos e Empresas Transnacionais da ONU, John Ruggie, propôs uma abordagem inovadora à questão, consolidada nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (POs). Endossados em 2011 pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU,<sup>3</sup> os POs estabelecem que os direitos humanos, compreendidos minimamente como aqueles estabelecidos na Carta Internacional de Direitos Humanos<sup>4</sup> e nas oito Convenções Fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>5</sup> são o padrão mínimo de conduta esperado das empresas, independentemente dos deveres e obrigações dos Estados em relação a esses direitos. Isso significa que as empresas devem não apenas não violar os direitos humanos, mas também adotar ações preventivas e mitigatórias para evitar que impacto em direitos humanos escalem, além de ações de remediação quando necessário.

Considerando esse cenário, esta publicação conjuga o arcabouço normativo sobre desastres com o novo paradigma consolidado nos POs, com o objetivo de: (i) identificar os parâmetros voltados para a proteção e o respeito aos direitos humanos entre as referências normativas relacionadas à resposta e reconstrução em caso de desastres; (ii) identificar parâmetros voltados para a responsabilização de empresas envolvidas com desastres.

Pretende-se que esses parâmetros, que encontram respaldo no direito internacional dos direitos humanos e na legislação brasileira que o implementa, possam funcionar para orientar a resposta e reconstrução do território atingido ao longo da bacia do Rio Doce, considerando os impactos e danos causados em decorrência do rompimento da

---

<sup>3</sup> UNITED NATIONS (UN). Human Rights Council. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/HRC/RES/17/4. Genebra: UN, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 31 out. 2019.

<sup>4</sup> A Carta Internacional de Direitos Humanos abrange a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 e promulgado por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 e promulgado por meio do Decreto nº 591 da mesma data.

<sup>5</sup> Trata-se das Convenções nº 29, de 1930 (Convenção sobre Trabalho Forçado); nº 87, de 1948 (Convenção sobre Liberdade Sindical e a Proteção ao Direito de Sindicalização); nº 98, de 1949 (Convenção sobre o Direito de Sindicalização e Negociação Coletiva); nº 100, de 1951 (Convenção sobre Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor); nº 105, de 1957 (Convenção sobre Abolição do Trabalho Forçado); nº 111, de 1958 (Convenção sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação); nº 138, de 1973 (Convenção sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego) e nº 182, de 1999 (Convenção sobre Piores Formas de Trabalho Infantil).

Barragem de Fundão, assim como para avaliar as medidas de remediação em curso, com o objetivo de garantir a observância dos direitos humanos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> A proteção e o respeito aos direitos humanos foram estabelecidos como princípio no Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) firmado entre o Ministério Público Federal, a Samarco Mineração S/A, e Vale S/A e a BHP Billiton Brasil Ltda. em 16 novembro de 2017: “1.1. O diagnóstico socioeconômico, a assessoria técnica às pessoas atingidas, as consultas prévias e as audiências públicas a serem realizadas no âmbito do TAP deverão se pautar pelas seguintes premissas: 1.1.1. Observância aos Direitos Humanos, notadamente aqueles pactuados em Tratados e Convenções internacionais de que o Brasil seja parte” (BRASIL, 2017, p. 2).

## 2 NOTA METOLÓGICA

O conteúdo deste relatório baseou-se no levantamento, na sistematização e na análise de guias, diretrizes e normativas internacionais que estabelecem referências voltadas à resposta e reconstrução de desastre, bem como à responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos. A partir da exploração de tais instrumentos, foi possível identificar fundamentações importantes para os parâmetros para uma abordagem baseada em direitos humanos para a resposta e reconstrução pós-desastres envolvendo empresas.

Apesar desses esforços, é importante esclarecer que os parâmetros aqui propostos não se baseiam, neste primeiro momento, em consulta com as pessoas e comunidades atingidas. A consulta e o diálogo com atingidos e a identificação de suas expectativas e necessidades em relação à reconstrução do território estão ainda em desenvolvimento e devem fazer parte de próximos relatórios. Nesse sentido, vale destacar que os parâmetros aqui apresentados não descartam a relevância de que outros parâmetros sejam adotados, especialmente aqueles baseados na construção participativa com os atingidos.

### 3 RESPOSTA E RECONSTRUÇÃO EM CASO DE DESASTRE E O PRINCÍPIO DA RECONSTRUÇÃO MELHOR

Este capítulo aborda a normativa internacional em matéria de gestão de desastres a fim de compreender suas fases, seus objetivos e as ações a serem desempenhadas em cada uma delas, a partir da compreensão do conceito do desastre e sua relação com as condições de exposição, vulnerabilidades e capacidades existentes no território para lidar com o desastre. Ao final, apresenta-se o princípio da reconstrução melhor, cujo objetivo é orientar a gestão do desastre de forma a preparar melhor os territórios e suas populações para reagir ao desastre, reduzir vulnerabilidades e, com isso, o risco de exposição a novos desastres.

#### 3.1 Conceito e ciclo de desastre

Considerando os propósitos deste relatório, adota-se, conforme mencionado na introdução, terminologia desenvolvida pela UNISDR (UNITED NATIONS, 2016a, p. 13), segundo a qual desastres são definidos como:

Uma séria perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido a eventos perigosos interagindo com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais (tradução nossa).

Reconhece-se, por essa definição, que desastres são o resultado da interação entre eventos perigosos, e as consequências do desastre podem variar a depender das condições de exposição ao risco de um desastre, das situações de vulnerabilidade e das capacidades existentes para lidar com o desastre.

A exposição diz respeito à localização de pessoas e ativos físicos em áreas propensas a desastres. A vulnerabilidade, sobre a qual falaremos em detalhes na subseção 6.4.1, refere-se a condições determinadas por fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de indivíduos e comunidades aos impactos de eventos perigosos. Por fim, a capacidade é a soma de atributos tangíveis e intangíveis (incluindo infraestruturas, conhecimento humanos, relações sociais, entre outros) de que dispõem organizações e comunidades para administrar e reduzir riscos de desastre e aumentar sua resiliência (UNITED NATIONS, 2016a).

Quanto maiores forem a exposição e a vulnerabilidade a um evento perigoso, e quanto menor for a capacidade de determinado território de reagir, mais severas serão as



consequências de um desastre. O pleno exercício dos direitos humanos tem uma relação direta com o grau de exposição, vulnerabilidade e capacidade, evidenciando a inter-relação existente entre desastres e direitos humanos, sobre a qual falaremos no capítulo 4.

Essa correlação entre as consequências do desastre, as condições de exposição, vulnerabilidade e as capacidades para reagir ao desastre no território também leva a uma segunda consideração: a de que a reconstrução em caso de desastre terá de incorporar uma abordagem voltada para reduzir o risco de exposição e as vulnerabilidades, além de aprimorar capacidades para reagir, como forma de garantia da não repetição,<sup>7</sup> e precisará considerar cada uma dessas variáveis. Essa abordagem é incorporada pela ONU em duas frentes: uma voltada para a redução de riscos de desastres (RRD, ou DRR na sigla em inglês para *disaster risk reduction*) e outra para a gestão do desastre.

A primeira, a RRD, busca prevenir e reduzir possíveis riscos de desastres antes que eles ocorram. A gestão de desastres, por sua vez, compreende a organização, o planejamento e a aplicação de medidas de preparo, resposta e reconstrução, no caso de um desastre (UNITED NATIONS, 2016a). Trata-se de medidas que buscam minimizar e reparar impactos adversos caso um desastre ocorra. Nas duas frentes, compreender as condições e exposição, vulnerabilidade e capacidades do território de reagir a um desastre é relevante, seja para adotar as medidas adequadas para efetivamente reduzir o risco do desastre e suas consequências, seja para garantir a reconstrução do território de forma mais resiliente e, em se tratando de desastre decorrente de operação empresarial, a não repetição. Com isso, afirma-se a importância de uma abordagem holística, integrada e contínua voltada à RRD e à gestão de desastre (LANE; HESSELMAN, 2017).

De acordo com a ONU, desdobram-se em sete fases: prevenção, mitigação, preparo, resposta, recuperação, reconstrução e reabilitação.

---

<sup>7</sup> Garantias de não repetição é uma das formas de reparação de impactos adversos sobre direitos humanos reconhecidas internacionalmente. Dizem respeito às medidas que são adotadas para prevenir que impactos semelhantes ocorram novamente no futuro.



**Figura 1 — Fases para redução do risco e gestão do desastre**

Fonte: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2016a).

- I **Prevenção**: pretende estruturar atividades e medidas para evitar riscos presentes e futuros de desastres. A prevenção busca eliminar potenciais impactos adversos de eventos perigosos. Nos casos em que o risco do evento perigoso não possa ser eliminado, a prevenção terá como objetivo a redução da vulnerabilidade e da exposição de pessoas e comunidades presentes nesses contextos, de modo a remover também o risco de desastres.
- II **Mitigação**: busca reduzir ou minimizar impactos adversos decorrentes de um evento perigoso. Alguns impactos adversos não podem ser inteiramente prevenidos, mas sua severidade pode ser substancialmente reduzida por meio de estratégias de mitigação.
- III **Preparo**: prevê o uso do conhecimento, de habilidades e capacidades dos órgãos públicos, sociedade civil, comunidades, empresas e indivíduos para efetivamente antecipar e estar apto a responder e reparar impactos de desastres iminentes.
- IV **Resposta**: objetiva a provisão de serviços de emergência e de assistência que, em geral, ocorre durante e imediatamente após a ocorrência de um desastre com o objetivo de salvar vidas, reduzir impactos e garantir a segurança e a subsistência das pessoas e comunidades atingidas.

- V Recuperação: organiza a restauração ou aprimoramento dos meios de subsistência e condições de vida, bem como de ativos físicos, econômicos, sociais e ambientais das pessoas e comunidades atingidas.
- VI Reconstrução: objetiva a reconstrução e restauração de forma sustentável e resiliente da infraestrutura, de moradias e de instalações necessárias ao pleno funcionamento das comunidades atingidas por desastres.
- VII Reabilitação: visa à restauração de infraestruturas e serviços básicos para o funcionamento de uma comunidade ou sociedade atingida por um desastre (UNITED NATIONS, 2016a).<sup>8</sup>

Considerando os objetivos deste relatório, de identificar os parâmetros voltados para a proteção e para o respeito aos direitos humanos, bem como a responsabilização de empresas envolvidas no contexto de desastres, o item a seguir concentra-se em compreender as expectativas para as medidas a serem adotadas após o desastre, com o objetivo de reconstruir o território atingido. Para isso, será apresentado o princípio da reconstrução melhor, cujo objetivo é tratar da gestão do desastre visando garantir a redução dos riscos de desastres e o melhor preparo das populações atingidas como parte da reconstrução. O princípio da reconstrução melhor, assim como as diferentes fases das frentes de RRD e gestão de desastres, será retomado mais adiante, no capítulo 4, para que possam ser compreendidos em maior profundidade especialmente em relação à proteção e ao respeito dos direitos humanos.

### 3.2 O princípio da reconstrução melhor

Após um desastre, o objetivo da reconstrução é a restauração da condição e dos modos de vida das pessoas e comunidades atingidas, o que inclui a recuperação das relações sociais, e do *status* econômico, bem como a recuperação do meio ambiente natural e artificial (UNITED NATIONS, 2016a). Para isso, é necessário que se realizem medidas capazes de fazer frente a toda a gama de impactos adversos causados por um desastre, sejam eles tangíveis ou intangíveis, buscando a recuperação física, social, ambiental e econômica das comunidades atingidas (MANNAKKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019).

O que deve ser ponderado, especialmente se considerarmos que as consequências do desastre variam a depender da situação de exposição, vulnerabilidade e capacidade de

---

<sup>8</sup> Para facilitar a leitura deste relatório, ao nos referirmos a "resposta e reconstrução" em caso de desastre, estaremos considerando todas essas diferentes etapas que compõem o ciclo de um desastre.

reação, é que, em muitos casos, a reconstrução que busca apenas o retorno das pessoas atingidas à situação em que se encontravam no momento anterior ao desastre pode recriar e agravar a exposição ao risco e vulnerabilidades preexistentes, fazendo com que essas pessoas também experimentem os efeitos do desastre de forma mais acentuada.

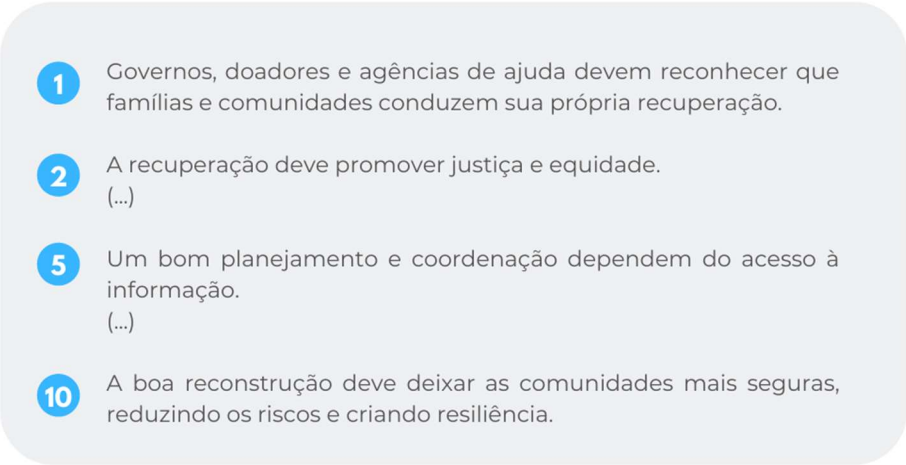
A partir dessa percepção, surgiu a ideia de que é necessário que a reconstrução seja orientada para realizar a reconstrução melhor (*build back better*). A reconstrução melhor compreende (UNITED NATIONS, 2016a, p. 19):

o uso das fases de recuperação, reabilitação e reconstrução depois de um desastre para aumentar a resiliência de nações e comunidades por meio da integração de medidas de redução de riscos de desastres na restauração dos sistemas de infraestrutura física e social e na revitalização dos modos de vida, economia e meio ambiente (tradução nossa).

Vê-se, portanto, que para a reconstrução melhor não importa apenas a reconstrução da infraestrutura atingida e de ativos físicos, como escolas, hospitais e moradias. A reconstrução melhor promove o aprimoramento da governança de desastres e a recuperação do tecido social por meio da participação social efetiva, colocando assim as pessoas e comunidades atingidas no centro do processo de resposta e reconstrução em casos de desastres (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 26).

O primeiro documento oficial publicado buscando concretizar o princípio da reconstrução melhor foi o relatório elaborado por Bill Clinton, ex-presidente dos Estados Unidos e então enviado especial da ONU para a reconstrução após o tsunami ocorrido no Oceano Índico, em 2004. O documento apresenta propostas endereçadas a diversos atores relevantes visando à reconstrução melhor após o tsunami. As proposições incluem, entre outras (UNITED NATIONS, 2006a, p. 1):

**Figura 2 — Proposições-chave para a reconstrução melhor**

- 
- 1 Governos, doadores e agências de ajuda devem reconhecer que famílias e comunidades conduzem sua própria recuperação.
  - 2 A recuperação deve promover justiça e equidade.  
(...)
  - 5 Um bom planejamento e coordenação dependem do acesso à informação.  
(...)
  - 10 A boa reconstrução deve deixar as comunidades mais seguras, reduzindo os riscos e criando resiliência.

Fonte: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2006a).

O princípio da reconstrução melhor foi posteriormente positivado por meio do Marco de Sendai para Redução de Riscos de Desastres, editado em 2015 no âmbito ONU – hoje o principal marco normativo internacional em matéria de desastres. No Marco de Sendai, o princípio da reconstrução melhor está previsto na prioridade 4, que consiste em “aumentar o preparo para desastres para uma resposta eficaz e para ‘reconstruir melhor’ na recuperação, reabilitação e reconstrução” (UNITED NATIONS, 2015a, p. 14). O marco parte da compreensão de que atores envolvidos na resposta e reconstrução de um desastre estão mais bem equipados para a reconstrução melhor quando adotam medidas de fortalecimento das suas capacidades antes mesmo da ocorrência do desastre (UNITED NATIONS, 2017a). Com isso, busca estabelecer parâmetros para a construção de capacidades de diversos atores, em níveis global, regional, nacional e local, para que se estabeleçam mecanismos de planejamento e coordenação.

## 4 ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS HUMANOS PARA A GESTÃO DE DESASTRES

Este capítulo tratará dos atributos básicos de uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos (ABDH) e analisará a sua aplicabilidade no contexto de desastres, extraindo parâmetros que devem nortear as etapas de resposta e reconstrução no caso do desastre do Rio Doce.

Como já mencionado, no contexto de um desastre existe a interação entre eventos perigosos e fatores de exposição, vulnerabilidades e capacidades. A partir disso, é possível notar a inter-relação entre desastres e a proteção e o respeito aos direitos humanos. De um lado, tem-se que a perturbação da ordem social e os impactos adversos que ocorrem no contexto de um desastre constituem, em si, impactos adversos sobre os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. De outro, o acesso à informação, a participação social em assuntos de interesse público, a transparência, a não discriminação e a prestação de contas, exigíveis em processos de resposta e reconstrução, são aspectos essenciais dos direitos humanos. Também são condições essenciais para que as pessoas e comunidades atingidas possam tomar parte nos processos de tomada de decisão sobre localização de perigos e atividades perigosas, nas estratégias de RRD e no processo de resposta e reconstrução em caso de desastres. Portanto, o pleno exercício dos direitos humanos tem uma relação direta com o grau de exposição, vulnerabilidade e capacidade de indivíduos e comunidades em situações de desastre (COSTA; POSPIESZNA, 2015).

Nesse sentido, como destacam Lane e Hesselman (2017, p. 94):

o DIDH [direito internacional dos direitos humanos] protege uma ampla gama de direitos relevantes em desastres, como os direitos humanos à água, alimentação, abrigo, cuidados médicos, moradia adequada, seguridade social, informação, ou a proteção da vida, propriedade e integridade física, em todas as fases da gestão de desastres. (...) O DIDH é o ponto de referência indispensável e universal para todos os atores envolvidos na governança de desastres porque são padrões protetivos relevantes que podem ajudar a melhorar o desenho de programas, processos e atividades com foco em desastres e também prover às comunidades atingidas referências pertinentes para avaliar o comportamento de atores relevantes na realização de suas atividades relacionadas a desastres (tradução nossa).

Em 2015, por meio do Marco de Sendai para Redução de Riscos de Desastres, a ONU reconheceu expressamente a inter-relação entre gestão de desastres e direitos humanos. Em seus princípios norteadores, o Marco de Sendai estabelece que (UNITED NATIONS, 2015a, p. 13):

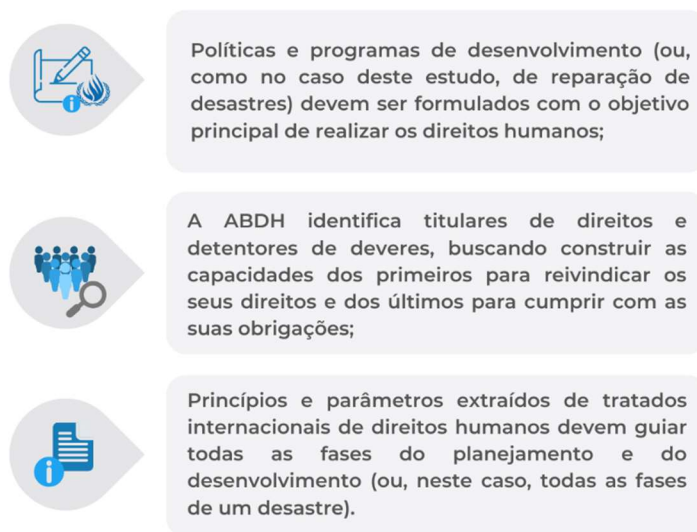
a gestão do risco de desastres é destinada a proteger as pessoas e seus bens, saúde, meios de vida e bens de produção, bem como seu patrimônio cultural e ambiental, além de promover e proteger todos os direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento (tradução nossa).

Ainda no âmbito da ONU, diversos organismos de direitos humanos também reconheceram a existência de obrigações relativas a direitos humanos no contexto de crises, incluindo desastres. Segundo o Alto Comissariado da ONU sobre Direitos Humanos (ACNUDH), problemas de direitos humanos preexistentes tendem a ser exacerbados no caso de desastres, e novas violações ou abusos tendem a ocorrer (UNITED NATIONS, 2015b). Os direitos humanos são compreendidos, portanto, como um dos pilares da gestão de desastres (LANE; HESSELMAN, 2017). Por isso, deve-se empregar uma ABDH às medidas que tenham por finalidade minimizar riscos e reparar impactos adversos causados por desastres.

A ABDH é “um marco conceitual para o processo de desenvolvimento humano que é normativamente baseado em padrões internacionais de direitos humanos e operacionalmente direcionado à promoção e proteção dos direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2006b, p. 15). Surgiu a partir da percepção de que era falha e insuficiente a abordagem baseada apenas no atendimento de necessidades básicas, que predominava nas discussões sobre desenvolvimento humano. Portanto, a ABDH busca não apenas o atendimento dessas necessidades, mas também a transformação de estruturas sociais, o fortalecimento do estado de direito e o empoderamento de grupos vulneráveis (THOMPSON, 2016).

A despeito de ter sido originalmente pensada como um parâmetro para orientar e avaliar as atividades de desenvolvimento, o Conselho de Direitos Humanos da ONU compreende que a ABDH também é aplicável a situações de emergência, que incluem situações de desastre, tanto na etapa de resposta, como na etapa de reconstrução (UNITED NATIONS, 2015b). Entende-se que as medidas de resposta e reconstrução devem buscar a realização de todos os direitos humanos das pessoas atingidas por meio de um processo participativo para evitar que vulnerabilidades e questões de direitos humanos preexistentes sejam exacerbadas. Portanto, a ABDH, quando aplicada a situações de desastre, vai ao encontro e auxilia na operacionalização dos parâmetros internacionais sobre gestão de desastres abordados acima (subseção 3.2), sobretudo do princípio da reconstrução melhor.

Uma ABDH é composta por três atributos essenciais que devem, assim, pautar também as etapas pós-desastre, conforme ilustrado na Figura 3.

**Figura 3 — Atributos essenciais da ABDH**

Fonte: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2006b, p. 15, 16).

O primeiro atributo tem caráter substantivo, de modo que as etapas pós-desastre devem ser desenvolvidas e implementadas com o objetivo de reparar todo o conteúdo dos direitos humanos impactados adversamente no desastre. Para isso, em um primeiro momento é necessário que se identifiquem os direitos humanos relevantes no contexto específico do desastre. Posteriormente, deve-se determinar o conteúdo desses direitos, extraíndo-se os parâmetros aplicáveis a cada caso.

Esses parâmetros devem ser determinados a partir da análise dos seguintes instrumentos, entre outros: (i) instrumentos normativos em matéria de direitos humanos, como tratados internacionais, legislação e regulação interna de cada país; (ii) interpretações desses instrumentos, e.g., comentários gerais dos órgãos de tratado da ONU, jurisprudência internacional e doméstica, entre outros; e (iii) relatórios e estudos desenvolvidos por organizações da sociedade civil, *think tanks*, centros de pesquisa etc. Também é fundamental que as pessoas atingidas participem de forma efetiva da construção desses parâmetros (THOMPSON, 2016).

Com relação ao segundo atributo, segundo o ACNUDH (UNITED NATIONS, 2006b, p. 37):

em uma abordagem baseada nos direitos humanos, os direitos humanos determinam a relação entre indivíduos e grupos com reivindicações válidas (titulares de direitos) e atores estatais e não estatais com obrigações correlatas (detentores de deveres). O direito internacional dos direitos humanos identifica os titulares de direitos (e seus direitos) e os respectivos detentores de deveres (e suas obrigações) e trabalha para fortalecer as capacidades dos titulares de

direitos de fazer suas reivindicações e dos detentores de deveres de cumprir suas obrigações (tradução nossa).<sup>9</sup>

Para isso, é necessário que se identifiquem não apenas os direitos e deveres correlatos, mas também as causas estruturais subjacentes à não realização desses direitos. Além disso, deve-se desenvolver uma estratégia para construir a capacidade de os titulares de direitos os reivindicarem e dos detentores de deveres cumprirem suas obrigações. Essa estratégia deve ser monitorada e avaliada com base nos direitos humanos (THOMPSON, 2016).

O terceiro e último atributo tem caráter operacional e diz respeito à aplicação de princípios de direitos humanos nos processos de desenvolvimento e implementação de medidas de resposta e reconstrução em caso de desastre. Sobre isso, o Conselho de Direitos Humanos da ONU identificou os princípios e parâmetros, ilustrados na Figura 4, extraídos de tratados internacionais de direitos humanos que devem pautar os processos de resposta e reconstrução.

---

<sup>9</sup> É importante mencionar que o termo “capacidade”, quando empregado no contexto da ABDH, difere da capacidade de reação de uma sociedade exposta a riscos de desastres. No contexto da ABDH, o termo se refere à capacidade de titulares de direitos de reivindicar esses direitos e de detentores de deveres de cumprir suas obrigações. No contexto de desastres, a capacidade diz respeito aos recursos disponíveis para que pessoas e ativos físicos administrem e reduzam o risco de desastres. Em ambos os casos, porém, a capacidade pode ser aumentada por meio da transparência, do acesso à informação, da prestação de contas e da participação.



Figura 4 — Princípios operacionais para uma ABDH



Fonte: elaboração própria (2019) com base em United Nations (2015b).

Vê-se, portanto, que a ABDH pressupõe a instrumentalização dos direitos humanos, tanto em uma ótica substantiva como em uma ótica operacional, requerendo não só que o resultado das ações de resposta e reconstrução, mas também seus processos, busquem realizar os direitos humanos.

Para isso, é necessário que os parâmetros internacionais aplicáveis em cada caso sejam identificados e analisados, buscando-se sua aplicação prática. No caso do desastre do Rio Doce, por se tratar de um desastre tecnológico envolvendo empresas, a aplicação de uma ABDH pressupõe a aplicação dos parâmetros internacionais que regem a responsabilidade de empresas por impactos adversos sobre os direitos humanos. No próximo capítulo, abordaremos este tema, tomando por base os parâmetros contidos nos POs.

## **5 OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ONU SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS: A RESPONSABILIDADE DE EMPRESAS DE RESPEITAR DIREITOS HUMANOS E DE REMEDIAR IMPACTOS ADVERSOS NO CONTEXTO DE DESASTRES**

Desde 1970, a progressiva liberalização do comércio, bem como o surgimento de novas tecnologias de informação e comunicação impulsionam a integração econômica entre os mercados (SENGENBERGER, 2005). Elementos centrais desse movimento são o crescimento e a expansão das empresas, que passaram de entidades delimitadas nacionalmente a redes de negócios complexas, globalmente distribuídas e profundamente interligadas (LEBARON et al., 2018; STURGEON; GEREFFI, 2013). Como resultado, em 2018, 69 das 100 entidades mais ricas do mundo eram empresas, e não Estados, segundo dados compilados pela Global Justice Now (2018).

Nesse contexto, muitos Estados carecem de capacidade institucional para proteger os direitos humanos dos impactos das atividades e das operações das empresas (METHVEN O'BRIEN; DHANARAJAN, 2016). Com efeito, junto com o aumento progressivo da presença global das empresas, observa-se a recorrência de desastres socioambientais causados por empresas e de abusos a direitos por empresas em territórios distantes de suas sedes, com casos de contaminação, trabalho infantil e em condição análoga à escravidão.

Em vista desse cenário, nas últimas décadas várias iniciativas voltadas a regular os papéis e as responsabilidades das empresas em relação aos direitos humanos foram cogitadas em âmbito internacional. Um exemplo foi o estabelecimento, pela ONU, em 1974, de um centro e uma comissão cujo objetivo era criar um código de conduta sobre empresas transnacionais. Anos depois, o centro foi incorporado à Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês para United Nations Conference on Trade and Development) e a comissão foi dissolvida, sem que um acordo sobre o código de conduta fosse alcançado (ZAGELMEYER, 2019; SAUVANT, 2015).

Outras iniciativas também não tiveram sucesso e, por isso, no início dos anos 2000 a então Comissão de Direitos Humanos da ONU adotou uma resolução pedindo a nomeação de um Representante Especial para, entre outras demandas, “Identificar e esclarecer a responsabilidade das empresas, transnacionais e outras, em relação aos direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2005b, p. 1). Em atenção, o então secretário-geral Kofi Annan nomeou John Ruggie como representante especial sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais e Outras Empresas pelo período de três anos.

Durante seu mandato, Ruggie conduziu uma série de consultas com diferentes atores pelo mundo todo, que culminaram na elaboração do quadro “proteger, respeitar e remediar”. O quadro é baseado em três pilares: (i) o dever dos Estados de proteger contra violações de direitos humanos, inclusive por empresas; (ii) a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos; e (iii) a necessidade de que vítimas de violações de direitos humanos tenham acesso a mecanismos eficazes de remediação, judiciais e extrajudiciais (UNITED NATIONS, 2008a). Em 2008, o Conselho de Direitos Humanos da ONU endossou o quadro e, ainda, reconheceu a necessidade de operacionalizá-lo. Com isso, prorrogou o mandato de Ruggie por igual período (três anos) (UNITED NATIONS, 2008b).

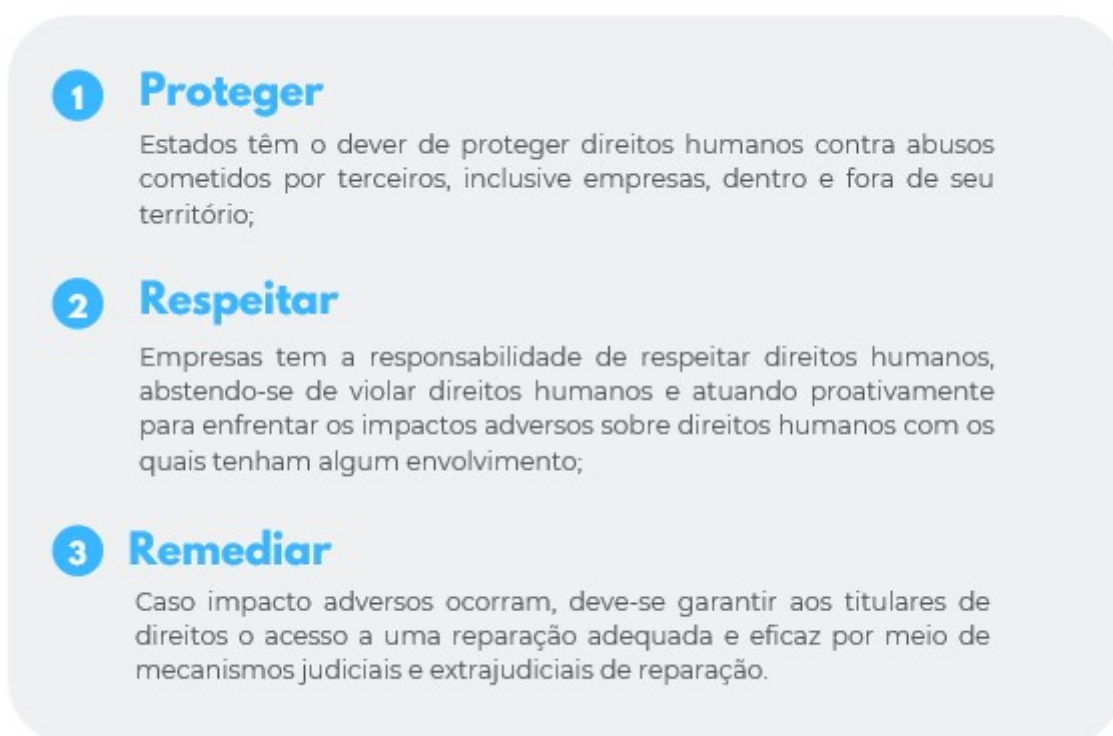
Ao final de seu mandato, Ruggie apresentou os POs, que operacionalizam o quadro “proteger, respeitar e remediar”, ou seja, enquanto o quadro trata do que deve ser feito, os POs tratam de como fazer em relação aos mesmos três pilares (RUGGIE, 2014). A Resolução nº 17/4, de 2011, do Conselho de Direitos Humanos endossou unanimemente os POs e também estabeleceu o Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos com mandato para promover sua implementação (UNITED NATIONS, 2011).

Organizados em 31 dispositivos, os POs estabelecem um novo paradigma: a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos, que rompe com o discurso tradicional dos direitos humanos, voltado para os deveres e obrigações dos Estados. Nesse sentido, os POs constituem uma plataforma de ação comum tanto para os Estados quanto para as empresas, com fundamento no direito internacional dos direitos humanos (MCPHAIL; ADAMS, 2016; RUGGIE, 2014).

O ponto de partida dos POs são os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, compreendidos como aqueles direitos inalienáveis e inerentes à pessoa humana, consolidados, minimamente, na Carta Internacional de Direitos Humanos e nas oito convenções fundamentais da OIT. Os direitos humanos são devidos a todos os seres humanos em qualquer tempo e contexto, unicamente em razão da sua condição humana. Por isso, o respeito aos direitos humanos não é voluntário ou discricionário, mas sim incondicional, independentemente do contexto de operação da empresa (WETTSTEIN et al., 2019). Os POs são claros nesse sentido, estabelecendo que “essa responsabilidade existe para além do cumprimento das leis e regulamentações nacionais” (UNITED NATIONS, 2011). Os POs, desse modo, consideram o valor moral, a força intrínseca e a linguagem dos direitos humanos como parâmetro para a conduta não apenas estatal, mas também empresarial (MCPHAIL; ADAMS, 2016; RUGGIE, 2014).

Na prática, consolida-se a ideia de que existe um patamar mínimo de direitos a ser respeitado pelas empresas, independentemente de onde realizem suas atividades e operações. Esse patamar é fixado por instrumentos jurídicos internacionais, como tratados e convenções, “como ferramentas cuidadosamente elaboradas, capazes de complementar e preencher lacunas, ainda quando a capacidade institucional do Estado for falha ou inexistente” (RUGGIE, 2007, p. 839).

**Figura 5 — Pilares fundamentais dos POs**



Fonte: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2011).

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 seguindo, independentemente onde operem. Conforme prevê o comentário ao Princípio Orientador 11: a responsabilidade das empresas de respeitar direitos humanos “existe para além do cumprimento das leis e regulamentações nacionais que protejam os direitos humanos”.

Os direitos humanos aos quais os POs se referem são aqueles inscritos na Carta Internacional de Direitos Humanos – que compreende a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – e as oito convenções fundamentais da OIT (UNITED NATIONS, 2011) Portanto, na linha do que prevê a

ABDH, em casos de desastres envolvendo empresas, os POs garantem que os direitos humanos internacionalmente reconhecidos devem servir de parâmetro para medidas de resposta e reconstrução pós-desastres.

Os POs reconhecem, igualmente, que, a depender das circunstâncias, as empresas devem levar em consideração padrões adicionais, tais como aqueles referentes aos direitos de grupos vulneráveis, como povos indígenas, mulheres, crianças e adolescentes, entre outros (UNITED NATIONS, 2011). Nesse sentido, é importante que se reconheça também que, em contextos de desastres, os parâmetros em matéria de gestão de desastres devem ser observados por empresas.

Os POs não estabelecem novas obrigações de Direito Internacional e não alteram as obrigações legais já assumidas pelos Estados (UNITED NATIONS, 2011). O ACNUDH reconheceu que, em relação aos Estados, os POs operacionalizam obrigações legais já assumidas por meio de tratados e convenções internacionais de caráter vinculante. Com relação a empresas, além de já estarem submetidas à legislação e à regulação doméstica de cada país, que frequentemente incorporam obrigações de direitos humanos, entende-se que o respeito aos direitos humanos é o padrão mínimo de conduta esperado (UNITED NATIONS, 2014).

Considerando que este relatório tem por objetivo identificar parâmetros para a atuação de empresas envolvidas em desastres, a análise descrita nos próximos itens terá como foco o conteúdo dos pilares II e III dos POs, relativos às obrigações de empresas de respeitar direitos humanos e de remediar impactos adversos a direitos com os quais tenham algum envolvimento, a fim de extrair parâmetros que devem guiar a elaboração de medidas de resposta e reconstrução pós-desastres.

## **5.1 Graus de envolvimento de empresas com impactos adversos sobre direitos humanos e sua responsabilidade de remediar**

Conforme estabelece o PO 13, a responsabilidade de respeitar direitos humanos requer que empresas adotem os procedimentos indicados na Figura 6.

**Figura 6 — Responsabilidades das empresas de remediar direitos humanos**

- 1 Evitem que suas próprias atividades causem ou contribuam para qualquer impacto adverso sobre direitos humanos e enfrentem qualquer impacto que venha a ocorrer; e
- 2 Busquem mitigar ou prevenir impactos que estejam conectados a suas operações, produtos ou serviços por meio de suas relações comerciais, ainda que não tenham contribuído para gerá-los.

Fonte: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2011).

Vê-se, portanto, que os POs identificam três tipos diferentes de envolvimento de empresas com impactos adversos sobre direitos humanos: causa, contribuição e conexão. Para cada um deles, é demandada uma forma específica de ação por parte das empresas (UNITED NATIONS, 2014):

- I Causa: empresas causam impactos quando suas atividades (ações ou omissões), sozinhas, são suficientes para resultar em um impacto adverso (UNITED NATIONS, 2017c, p. 5). Nesses casos, devem adotar todas as medidas necessárias para cessar, prevenir o risco, mitigar o impacto ou reparar o dano causado (UNITED NATIONS, 2011).

**Figura 7 — Relação de causa entre empresas e impactos adversos**

Fonte: FGV (2017).



- II Contribuição: empresas contribuem para impactos adversos de duas formas: (i) quando o impacto decorre de suas próprias atividades (ações ou omissões), mas não é resultado exclusivo delas; ou (ii) quando suas atividades incentivam, facilitam ou tornam mais provável a ocorrência de um impacto decorrente da ação de terceiros (governo, empresas ou outros) (FGV, 2017). Nesses casos, a empresa deve adotar todas as medidas necessárias para prevenir o risco, fazer cessar e mitigar o impacto ou reparar o dano na medida da sua contribuição, além de utilizar sua influência sobre o causador do impacto para, na medida do possível, mitigar o impacto restante (UNITED NATIONS, 2011).

**Figura 8 — Relação de contribuição entre empresas e impactos adversos**



Fonte: FGV (2017).

- III Conexão: empresas estão conectadas a impactos adversos sobre direitos humanos quando esses não decorrem de suas atividades, mas estão relacionados às suas operações, produtos e serviços e foram causados por outra entidade com a qual a empresa tenha relações comerciais (UNITED NATIONS, 2012). Nesses casos, empresas devem, na medida do possível, utilizar a sua influência sobre o causador dos impactos adversos para preveni-los ou mitigá-los (UNITED NATIONS, 2011).

**Figura 9 — Relação de conexão entre empresas e impactos adversos**

Fonte: FGV (2017).

Sobre a conexão, é importante mencionar que as “atividades comerciais” de uma empresa são interpretadas de forma ampliada. Com isso, estão abrangidas as relações com parceiros comerciais, entidades em sua cadeia de valor ou quaisquer outras entidades estatais ou não estatais que sejam diretamente conectadas com suas operações comerciais, produtos ou serviços, inclusive entidades em sua cadeia de fornecedores além da primeira camada e relações negociais diretas e indiretas (UNITED NATIONS, 2014).

Outro conceito importante para a análise das formas de envolvimento de uma empresa com impactos adversos sobre direitos humanos é o conceito de cumplicidade. A cumplicidade abrange toda forma de participação indireta de uma empresa nesses impactos, isto é, todas as situações em que empresas contribuem de forma consciente para que o impacto ocorra, mesmo não sendo autoras dele (FGV, 2017). Um exemplo é quando uma empresa obtém alguma vantagem econômica por abusos cometidos por terceiros, como uma redução de seus custos em razão de situações de trabalho forçado em sua cadeia de fornecimento. Outro exemplo é quando uma empresa não se manifesta sobre situações de abuso de direitos relacionadas a suas operações, produtos ou serviços, a despeito de existirem razões para fazê-lo. Nesses casos, há um risco para a reputação da empresa, o que impõe custos significativos (UNITED NATIONS, 2014).

O conceito de cumplicidade é previsto também na ISO 26000, outro instrumento internacional. De acordo com a norma, a cumplicidade pode ser de três tipos:<sup>10</sup>

- I cumplicidade direta: ocorre quando uma organização deliberadamente colabora com o abuso dos direitos humanos;
- II cumplicidade vantajosa: ocorre quando uma organização ou suas subsidiárias obtém vantagem diretamente do abuso dos direitos humanos cometido por terceiros;
- III cumplicidade silenciosa: ocorre quando uma organização deixa de levar ao conhecimento das autoridades competentes violações sistemáticas ou contínuas dos direitos humanos.

Em alguns contextos, existe um risco particularmente elevado de que empresas causem impactos adversos sobre direitos humanos ou sejam cúmplices em impactos causados por terceiros. Como exemplo, os POs citam áreas afetadas por conflitos (UNITED NATIONS, 2011). O Conselho de Direitos Humanos da ONU, por sua vez, já identificou similaridades entre situações de conflito e de desastres no tocante aos riscos de violações de direitos humanos (UNITED NATIONS, 2015b). Portanto, pode-se concluir que desastres também são contextos em que esses riscos existem de forma acentuada.

A esse respeito, os POs esclarecem expressamente que a responsabilidade das empresas de respeitar direitos humanos existe independentemente do seu contexto operacional. Em outras palavras, o fato de uma empresa operar em contextos complexos em que há obstáculos ao respeito aos direitos humanos não deve ser utilizado como justificativa para a flexibilização dos parâmetros internacionais ou para a redução do escopo da responsabilidade de respeitar. Nesses casos, os POs indicam que empresas devem implementar processos de devida diligência em direitos humanos a fim de identificar e agir sobre esses riscos. E isso deve ser observado não apenas em relação aos riscos e impactos adversos relacionados ao desastre, mas sobretudo em relação aos riscos a direitos humanos decorrentes da retomada das operações, considerando que as empresas envolvidas com o desastre permanecerão operando no território. Além disso, os POs também estabelecem que, quando não for possível agir simultaneamente sobre todos os impactos adversos identificados, empresas devem

---

<sup>10</sup> ISO 26000 não é uma norma de caráter vinculante, mas é ilustrativa de situações nas quais empresas podem ser cúmplices em impactos adversos sobre direitos humanos (ABNT, 2010, p. 27).

priorizar ações voltadas aos impactos mais severos, sem deixar de agir sobre todos os riscos e impactos (UNITED NATIONS, 2011).<sup>11</sup>

Em suma, a tipologia criada pela ONU estabelece que empresas devem remediar impactos adversos sobre direitos humanos dos quais sejam agentes causais, seja direta – quando a empresa causa o impacto – ou indiretamente – quando contribui para ele. Mesmo nas hipóteses de conexão – isto é, quando a empresa não é o agente causal do impacto –, os POs exigem que empresas atuem na medida das suas capacidades para minimizar o impacto adverso em questão. Com isso, os POs estabelecem, sob um aspecto jurídico, não apenas moral, quais são os limites da responsabilidade de empresas por impactos adversos sobre direitos humanos com os quais tenham envolvimento.

Ao fazê-lo, os POs também buscam equilibrar a garantia dos direitos humanos e as razoáveis limitações à capacidade de atuação de empresas. De um lado, os POs dão um passo à frente em direção à garantia dos direitos humanos se comparados ao paradigma do nexo de causalidade, segundo o qual a responsabilidade de reparar apenas existe nas hipóteses em que o impacto adverso decorrer diretamente da conduta do agente. De outro, reconhecem que a responsabilidade de prevenir riscos, cessar, mitigar e remediar impactos adversos deve existir na medida do envolvimento de uma empresa com aquele impacto, respeitando, assim, sua capacidade de atuação.

## **5.2 Riscos, impactos adversos e danos como razões para a ação da empresa**

O cerne da responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos é não causar nenhum dano (PO 1). Isso significa que o padrão ideal de resposta que se espera das empresas é agir sobre os riscos, adotando todas as medidas que possa adotar e considerando sua capacidade de influência para preveni-los. Quando isso não é possível, então cabe à empresa mitigar os impactos adversos, visando minimizar seus efeitos, reduzir sua extensão e/ou remediar danos que cause ou para os quais contribua, garantindo sua remediação por meio de processos legítimos (PO 25).

No contexto dos POs, um “impacto adverso aos direitos humanos” ocorre quando “uma determinada ação remove ou reduz a capacidade de um indivíduo usufruir de seus direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2014, p. 41).

---

<sup>11</sup> A severidade é determinada com base na escala, no escopo e na irremediabilidade do impacto. Para mais informações sobre a severidade como parâmetro de priorização, veja-se a subseção 6.4.2 abaixo.

Em relação à responsabilidade de remediação, esta incorpora aspectos processuais e substantivos: tanto os processos voltados à reparação como a reparação em si devem se orientar pelos direitos humanos (PO 25). O conceito de “remediação” visa garantir que, ao identificarem que causaram ou contribuíram para um impacto adverso, as empresas devem providenciar ou cooperar na reparação por meio de processos legítimos (UNITED NATIONS, 2014, p. 27).

Considerando essas expectativas decorrentes da responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos e remediar impactos adversos, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos elaborou glossário para esclarecer conceitos como risco e impacto adverso, com o objetivo de orientar a ação da empresa. Alguns desses conceitos serão aqui reproduzidos uma vez que serão empregados na elaboração dos parâmetros com o objetivo de garantir o respeito a direitos humanos na resposta e reconstrução no caso do desastre causado em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão.

**Tabela 1— Conceitos relacionados a risco, impacto e abuso e violação de direitos humanos**

---

**Impacto adverso nos direitos humanos**

No contexto dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, um “impacto adverso nos direitos humanos” ocorre quando uma ação remove ou reduz a capacidade de um indivíduo usufruir de seus direitos humanos.

**Mitigação**

A mitigação do impacto adverso dos direitos humanos refere-se a ações tomadas para reduzir sua extensão, assim como para tratar qualquer impacto residual que exija reparação. A mitigação dos riscos de direitos humanos refere-se a ações tomadas para reduzir a probabilidade de ocorrência de certo impacto adverso.

**Prevenção**

A prevenção de impactos adversos nos direitos humanos refere-se a ações tomadas para garantir que esse impacto não ocorra.

**Remediação/remédio**

Remediação e remédio referem-se aos processos de fornecer remédio para um impacto adverso nos direitos humanos e aos resultados substantivos que podem neutralizar ou compensar o impacto adverso. Esses resultados podem assumir várias formas, como desculpas, restituição,

reabilitação, compensação financeira ou não financeira e sanções punitivas (criminais ou administrativas, como multas), bem como a prevenção de danos por, por exemplo, injunções ou garantias de não repetição.

### **Riscos aos direitos humanos**

Os riscos a direitos humanos decorrentes ou relacionados às atividades ou operações da empresa são os riscos que suas atividades ou operações podem causar a um ou mais impactos adversos nos direitos humanos. Portanto, eles se relacionam com seu potencial impacto nos direitos humanos. Na avaliação de risco tradicional, fatores de risco focam tanto nas consequências de um evento (sua gravidade) quanto na sua probabilidade. No contexto do risco a direitos humanos, a gravidade é o fator predominante, não a probabilidade. A probabilidade pode ser relevante para ajudar a priorizar a ordem na qual os possíveis impactos são tratados em algumas circunstâncias (consulte “grave impacto nos direitos humanos” abaixo). É importante ressaltar que os riscos aos direitos humanos de uma empresa são os riscos que suas operações representam para os direitos humanos. Isso é diferente do risco que o envolvimento em abusos ou violações a direitos humanos possa representar para a empresa (por exemplo, responsabilidade legal ou dano à reputação), embora os dois estejam frequentemente relacionados.

### **Violações a direitos humanos e abuso de direitos humanos**

Nos Princípios Orientadores, o termo “abuso de direitos humanos” é usado sobre o impacto adverso nos direitos humanos causado por atores não estatais – nesse contexto, empresas. O termo “violações” é normalmente aplicado ao impacto adverso nos direitos humanos cometido pelo Estado.

### **Violações (ou abusos graves) dos direitos humanos**

Não existe uma definição uniforme de violações graves dos direitos humanos no direito internacional, mas as seguintes práticas geralmente seriam incluídas: genocídio, escravidão e práticas semelhantes à escravidão, execuções sumárias ou arbitrárias, tortura, desaparecimentos forçados, detenção arbitrária e prolongada e discriminação sistemática. Outros tipos de violações de direitos humanos, incluindo direitos econômicos, sociais e culturais, também podem contar como violações graves se forem graves e sistemáticas, por exemplo, violações ocorrendo em larga escala ou direcionadas a grupos populacionais específicos.

---

Fonte: elaboração e tradução próprias a partir de UNITED NATIONS (2014, p. 41-44).

A responsabilidade de remediar os impactos adversos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão inclui a responsabilidade de reparar todos os danos causados e de não repetição, sendo importante que se cuide para que novos riscos e outros impactos adversos não decorram das atividades da empresa, seja no contexto das próprias ações de remediação, seja no contexto da retomada das operações da empresa, considerando sua permanência no território atingido. Para isso, é relevante que as empresas envolvidas no desastre realizem o monitoramento contínuo e a avaliação de impacto em direitos humanos de todas as suas atividades e operações.

Independentemente de se tratar de caso de desastre, essa é orientação contida nos POs ao estabelecer que as empresas devem identificar todos os riscos e impactos adversos relacionados às suas atividades e operações, agindo sobre eles a fim de prevenir riscos e mitigar impactos adversos, além de reparar danos com os quais tenham algum envolvimento (UNITED NATIONS, 2011).

Considerando essas responsabilidades estabelecidas pelos POs, a boa compreensão de conceitos como risco, impacto etc., conforme prevê o glossário mencionado acima, é relevante para que a empresa possa realizar seus melhores esforços para prevenir riscos, mitigar impactos adversos, além de remediar todos os abusos a direitos que possam decorrer de todas as suas atividades e operações.

Considerando as expectativas de ações já tratadas no item anterior para os impactos adversos que as empresas possam causar, ou com os quais possam contribuir ou estar em conexão, a Tabela 2 apresenta referências para que medidas possam ser tomadas em se tratando de riscos (ou impactos adversos potenciais), cuja prevenção deve ser priorizada para que nenhum novo dano seja causado, ou impactos adversos e danos ocorram.



**Tabela 2 — Ações a serem adotadas pelas empresas para prevenir riscos, mitigar impactos adversos e reparar danos considerando sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos**

TIPO DO IMPACTO	TIPO DA RESPOSTA ESPERADA		
CAUSA	Real	Cessar o impacto	Remediar o dano já causado
	Potencial	Prevenir ou mitigar a ação que causa o dano	Remediar o que a mitigação não conseguir evitar
CONTRIBUIÇÃO	Real	Cessar o impacto e usar a influência para que as outras partes envolvidas também o cessem, para não ser omissa e responder por cumplicidade	Remediar o dano já causado
	Potencial	Prevenir ou mitigar a ação que contribui com o dano e usar a influência para mitigar o impacto remanescente (das outras partes envolvidas), para não ser omissa e responder por cumplicidade	Remediar o que a mitigação não conseguir evitar
CONEXÃO: LIGAÇÃO DIRETA ENTRE O DANO E AS OPERAÇÕES DA EMPRESA, ATRAVÉS DE UMA RELAÇÃO COMERCIAL	Real	Usar a influência para cessar o impacto. Caso não seja bem-sucedido, considerar encerrar a relação comercial	
	Potencial	Usar a influência para prevenir ou mitigar o risco do impacto, mesmo se não tiver contribuído para tal. Caso não seja bem-sucedido, considerar encerrar a relação comercial	

Fonte: FGV (2017).

Considerando esses conceitos e as referências normativas tratadas até aqui, o capítulo a seguir abordará os parâmetros internacionais aplicáveis às etapas de resposta e reconstrução pós-desastres e à remediação de impactos adversos sobre direitos humanos causados por empresas. Esses parâmetros são aplicáveis a empresas segundo a tipologia dos POs abordada neste capítulo. Essa tipologia deve servir de base para que se determine, em cada caso concreto, qual é o grau de envolvimento de empresas com impactos adversos sobre direitos humanos ocorridos no contexto de desastres, determinando, assim, sua responsabilidade de repará-los.

## **6 DESASTRES, DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: PARÂMETROS A SEREM ADOTADOS POR EMPRESAS NO CONTEXTO DE DESASTRES**

Este capítulo tem por objetivo apresentar os parâmetros a serem adotados pelas empresas em caso de desastre. Para isso, retoma as referências tratadas nos capítulos anteriores a respeito do ciclo do desastre, notadamente aquelas relacionadas à resposta e reconstrução, e considera o princípio da reconstrução melhor, além das referências relacionadas à abordagem de direitos humanos e os POs para estabelecer parâmetros que possam (i) orientar as ações das empresas na resposta e reconstrução do território atingido pelo desastre em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão; (ii) avaliar, e se for o caso aprimorar, as ações de remediação em curso, considerando o respeito aos direitos humanos.

Para isso, é importante que se considere que dada a natureza do desastre, decorrente de atividade/operação de empresas, a resposta e a reconstrução incluem a responsabilidade das empresas envolvidas de respeitar os direitos humanos e de remediar todos os impactos adversos causados. Dado isso e o fato de haver uma série de princípios e diretrizes voltados a garantir uma abordagem de direitos humanos no ciclo do desastre e o seu respeito no âmbito dos negócios, as fases de resposta e reconstrução, assim como a remediação, serão aqui retomadas para serem aprofundadas e para que possam justificar e explicar os parâmetros, os quais serão enunciados ao final do capítulo.

### **6.1 Resposta**

Pessoas e comunidades atingidas por desastres frequentemente têm reduzida sua capacidade de prover para seu próprio bem-estar, ficando sem acesso a abrigo, alimentação, água e outros bens e serviços necessários à vida humana. A etapa de resposta tem o objetivo de alcançar a estabilidade após um desastre, isto é, busca garantir que todas as pessoas atingidas se encontrem em segurança e tenham suas necessidades básicas atendidas. Conforme esclarece a terminologia empregada pela ONU, a etapa de resposta tem como foco o atendimento a necessidades imediatas e de curto prazo das pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2016a).

Segundo o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC na sigla em inglês para International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies), a etapa de resposta é tradicionalmente “composta por uma fase de busca e

resgate logo após um desastre, seguida por uma fase de médio prazo dedicada à estabilização da condição física e emocional dos sobreviventes” (IFRC, s.d., tradução nossa). Com isso, espera-se que as atividades de resposta estabeleçam as bases para a etapa de reconstrução.

**Figura 10 — Objetivos a serem atendidas na resposta pós-desastre**



Fonte: elaboração própria (2019).

Nesse sentido, as etapas de resposta e reconstrução são vistas como um contínuo, ou seja, entende-se que os trabalhos de reconstrução apenas são possíveis quando finalizada a etapa de resposta (MANNACKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019). Porém, desastres tecnológicos envolvendo contaminação ambiental são marcados por incertezas quanto à natureza e extensão dos danos causados, o que torna difícil a determinação de quando termina o desastre. Além disso, nesses casos, o agente causador do dano é passível de identificação e responsabilização – diferentemente dos casos de desastres naturais, em que o evento perigoso causador do desastre está associado a fenômenos naturais. Apesar disso, a resposta e a reconstrução pós-desastres tecnológicos tendem a ser adversariais, morosas e marcadas pela litigiosidade, fazendo com que as etapas pós-desastre sigam um padrão não linear (GILL; RITCHIE, 2018). Conclui-se, portanto, que a duração da etapa de resposta varia de acordo com a escala, o tipo e o contexto do desastre (IFRC, s.d.). Assim, só é possível afirmar que a etapa foi concluída quando a totalidade de pessoas atingidas tiver suas necessidades básicas atendidas.

Além disso, aplicam-se à etapa de resposta os princípios e regras da resposta humanitária, tais como os princípios da humanidade, da imparcialidade, da neutralidade

e da independência (UNITED NATIONS, 2015b), que são assim definidos pelo IFRC (1979, tradução nossa):

- I humanidade: busca prevenir e aliviar o sofrimento humano, garantindo não apenas a proteção da vida e da saúde, mas também o respeito à dignidade humana como um todo;
- II imparcialidade: prevê que a resposta humanitária deva ser prestada de forma não discriminatória, priorizando-se os casos mais urgentes de sofrimento;
- III neutralidade: compreendida como neutralidade em relação a conflitos e controvérsias de natureza política e ideológica;
- IV independência: prevê que a resposta humanitária de forma independente e autônoma em relação a autoridades públicas.

Os princípios acima corroboram o que preceituam os POs ao ressaltar a necessidade de adoção de parâmetros de priorização para a resposta humanitária com base na urgência do sofrimento (princípio da imparcialidade) – o que se assemelha ao parâmetro da severidade estabelecido pelos POs. Já o princípio da humanidade prevê o respeito à dignidade humana como um todo, ou seja, a resposta humanitária não deve buscar apenas o respeito à vida e à saúde das pessoas atingidas, respeitando também outros direitos humanos. Vai ao encontro, portanto, do que prevê a ABDH aplicada à resposta a desastres, que reconhece a indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos.

Nesses contextos, a celeridade do atendimento e a proteção de indivíduos e grupos vulneráveis é fundamental (UNITED NATIONS, 2015b). Isso porque a demora da ação pode tornar irreparáveis alguns impactos adversos e compreende-se que grupos vulneráveis experimentam os impactos de desastres de forma exacerbada. Para isso, é importante que sejam adotadas medidas para identificar as pessoas e comunidades atingidas que estão em situação de maior vulnerabilidade e responder às suas necessidades com relação a abrigo, alimentação adequada, água e assistência médica (UNITED NATIONS, s.d., p. 5).

A gestão da informação é, portanto, fundamental na etapa de resposta. Por meio dela, pode-se coordenar a resposta humanitária e aumentar a capacidade das partes interessadas de participar do processo de tomada de decisão, ficando constantemente informadas sobre as necessidades prioritárias, a capacidade de resposta das entidades encarregadas dessas medidas e as lacunas do processo de resposta (UNITED NATIONS, s.d.).

Em termos de medidas emergenciais, há alguns importantes parâmetros extraídos de documentos internacionais, ainda que majoritariamente voltados para desastres naturais (e não tecnológicos, como é o caso do rompimento das barragens de rejeitos). O Guia Operacional sobre a Proteção de Pessoas em Situações de Desastre Natural da Inter-Agency Standing Committee (IASC, 2011) destaca os seguintes princípios norteadores a serem considerados.

- I Proteção da vida, segurança e integridade física das pessoas e laços familiares, o que inclui medidas para salvar vidas, evitar a separação de famílias, proteger contra os impactos secundários de desastres naturais, evitar a violência pós-desastre (inclusive a violência de gênero) e prover o adequado tratamento de restos mortais das vítimas.
- II Proteção dos direitos relacionados à provisão de alimento, saúde, abrigo e educação, assegurando-se acesso e provisão de bens e serviços humanitários, bem como bens específicos de forma adequada como alimentação, água e saneamento, abrigo, vestimentas, serviços de saúde essenciais e educação, habitação, terra, propriedade e posses, abrigo transitório, habitação e remoções forçadas, meios de vida e trabalho.
- III Proteção dos direitos relacionados à documentação, movimento, restabelecimento de laços familiares, expressão, opinião e religião e direitos eleitorais, assegurando em todas as ações e intervenções o exercício da liberdade de expressão, reunião, associação e religião dos atingidos; e liberdade de movimento, em particular no contexto de soluções duráveis para infraestrutura que tenha sido danificada.

Nesse tocante, é necessário destacar que medidas emergenciais a serem adotadas na etapa de resposta não se confundem com medidas reparatórias, adotadas nas etapas de reconstrução. Como mencionado, empresas devem agir para mitigar, prevenir e/ou reparar impactos adversos sobre direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento (UNITED NATIONS, 2011). Sendo assim, no contexto de desastres envolvendo empresas, assegurar a proteção e a não perpetuação ou agravamento de impactos adversos de modo emergencial é obrigação não só das instâncias governamentais, mas também das empresas responsáveis. Isso, porém, não elide ou relativiza o seu dever de reparar todos os impactos decorrentes do desastre com base nos parâmetros para a reconstrução pós-desastres e remediação dos impactos adversos sobre direitos humanos, os quais serão retomados nas subseções 6.2 e 6.3 a seguir.

## 6.2 Reconstrução pós-desastres e o princípio da reconstrução melhor

A reconstrução melhor representa a ideia de que se deve conduzir o processo de recuperação de áreas atingidas de forma que não sejam reproduzidas situações de opressão ou vulnerabilidade que existiam no pré-desastre. Dessa forma, o processo de reconstrução figura como uma oportunidade de criar políticas que (i) reduzam o risco de desastres e (ii) fortaleçam a resiliência daquela comunidade. De acordo com a terminologia adotada pela ONU, resiliência é a capacidade de pessoas e comunidades se adaptarem, transformarem e se recuperarem, de forma eficiente, dos efeitos dos riscos aos quais foram expostas (UNITED NATIONS, 2016a).

Para alcançar a resiliência e melhorar a qualidade de vida das comunidades atingidas, os atores envolvidos na tomada de decisões precisam criar estratégias para ampliar a capacidade econômica, social, cultural, de acesso aos equipamentos públicos de saúde, educação e assistência social, entre outros. Medidas de redução de risco são integradas durante o processo de recuperação da área atingida, para diminuir a probabilidade de ocorrerem outros desastres no futuro.

O resultado almejado pela reconstrução melhor – aumentar a resiliência de comunidades atingidas por desastres, bem como reconstruí-las a fim de reduzir os riscos na hipótese de desastre posterior – depende de uma efetiva implementação das políticas e orientações produzidas por órgãos de gestão do pós-desastre da região atingida. Além disso, deve-se reconhecer que as pessoas e comunidades atingidas são responsáveis por conduzir o processo de reconstrução (UNITED NATIONS, 2006a).

Sendo assim, a centralidade das pessoas atingidas, a participação, o acesso à informação e a transparência são valores que deverão ser observados transversalmente pelos atores envolvidos com a reconstrução do território, sendo também fundamentais para que se confira uma ABDH para a reconstrução após um desastre. A reconstrução melhor enseja perguntas sensíveis sobre o que significa de fato reconstruir melhor – melhor para quem, considerando os diversos atores envolvidos em cada comunidade? Como identificar as questões sociais e econômicas no pré-desastre que, se não forem enfrentadas pela política de reconstrução, podem resultar em um grave declínio na qualidade de vida dos atingidos?

A construção da resiliência requer transformações mais profundas na sociedade. No caso de pessoas em situação de vulnerabilidade anterior ao desastre, o esforço para reintegrá-las à comunidade de uma forma consistente com os valores individuais das

peças atingidas é um processo complexo, com diversas dimensões e setores envolvidos. Em resposta a tais dúvidas, os princípios citados a seguir oferecem à reconstrução melhor uma moldura de atuação, um sentido mais preciso para a política a ser concebida, que se subdivide em vários outros atos, como os reassentamentos familiares, os reassentamentos coletivos e as reparações individuais.

A observância dos princípios permite uma interpretação holística da Reconstrução Melhor, cuja aplicação prática deve ser orientada pela realização dos direitos humanos das pessoas e comunidades atingidas por meio de um processo decisório participativo e informado. Durante as fases do processo de reconstrução, é necessário levar em conta uma série de fatores que definem a maneira pela qual pessoas atingidas irão interagir com as decisões tomadas, como raça, gênero, classe, orientação sexual e idade, entre outros. Para construir resiliência, todos os mais diversos setores envolvidos no momento do pós-desastre precisam ter a oportunidade de participar do processo de tomada de decisão, numa perspectiva de acolhimento das diferentes vivências das pessoas atingidas.

A participação dos atingidos na gestão do desastre, a fim de reconstruir melhor a comunidade, possibilita a existência de um equilíbrio entre as medidas de redução de risco com a identidade e raízes culturais de cada localidade.

Os saberes locais e tradições devem ser observados, inclusive em considerações e pareceres técnicos. Ao lidar com os desastres, a integração de medidas para melhorar a resiliência a desastres de populações vulneráveis tem sido o principal assunto a ser considerado no processo decisório. O desastre não pode ser compreendido de forma isolada das políticas e práticas nacionais e internacionais de desenvolvimento.

A centralidade das pessoas atingidas é essencial para reverter o cenário do pós-desastre. Cada comunidade possui particularidades regionais que devem ser levadas em conta na elaboração das políticas, do conceito e da prática de redução de riscos de desastres através de esforços sistemáticos para analisar e reduzir os fatores causais. Reduzir a exposição a riscos, diminuir a vulnerabilidade de pessoas e propriedades, e, em explorações econômicas da região, compreender os limites da terra e o meio ambiente e melhorar a preparação e alertas são exemplos de práticas alinhadas à reconstrução melhor.

Considerando esse conceito, Mannakkara, Wilkinson e Potangaroa (2019) organizaram a publicação “Resilient Post Disaster Recovery through Building Back Better” buscando identificar o que constitui o núcleo essencial da reconstrução melhor a partir da análise de diversas diretrizes que, direta ou indiretamente, propõem a aplicação da



reconstrução melhor na etapa de reconstrução de um desastre.<sup>12</sup> Segundo as autoras, o princípio da reconstrução melhor pode ser dividido em três pilares: (i) redução de riscos de desastres; (ii) recuperação da comunidade; e (iii) implementação efetiva. Esses pilares serão analisados a seguir.

**Figura 11 — Pilares da reconstrução melhor**



Fonte: elaboração própria (2019), adaptado de Mannakkara, Wilkinson e Potangaroa (2019, p. 17).

- I Redução de riscos de desastres: a RRD é um dos conceitos fundamentais que aparecem em guias de reconstrução pós-desastres. Conforme abordado no capítulo 4, segundo a terminologia empregada pela ONU, por meio da RRD busca-se “prevenir novos e reduzir os riscos de desastres existentes e

<sup>12</sup> Algumas das diretrizes que serviram de base para a publicação são: United Nations Disaster Relief Organization’s “Principles for Settlement and Shelter”; Government of Sri Lanka’s Post-tsunami Recovery and Reconstruction Strategy and “Build Back Better Guiding Principles” (GoSL, 2005); US Federal Emergency Management Agency’s Rebuilding for a More Sustainable Future: an Operational Framework (FEMA, 2000); Australian Victorian Bushfire Reconstruction and Recovery Authority’s “Recovery and Reconstruction Framework” (VBRRA, 2011); e New Zealand Christchurch Earthquake Recovery Authority’s Recovery Strategy for Greater Christchurch (CERA, 2016)).

gerenciar riscos residuais, contribuindo para o fortalecimento da resiliência e, portanto, para a conquista do desenvolvimento sustentável” (UNITED NATIONS, 2016a, p. 16). RRD compreende três princípios: (i) a resiliência estrutural, (ii) o planejamento de uso do solo e (iii) a promoção da educação e de sistemas de alerta sobre os riscos de desastres.

- O princípio da resiliência estrutural busca fortalecer as edificações e a infraestrutura atingidas por um desastre, tornando-as mais resistentes a desastres futuros (MANNAKKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019). Além disso, deve-se utilizar a etapa de reconstrução como uma oportunidade para adequar a infraestrutura já existente às reais necessidades das pessoas e comunidades atingidas (GFDRR, s.d.). Por exemplo, hospitais devem ser reconstruídos com um número adequado de leitos, o que pode ser diferente do número de leitos que existiam antes do desastre.
  - O planejamento de uso do solo com base em diversidade de perigos de desastres busca garantir que a reconstrução seja compatível com os modos de vida das pessoas e comunidades atingidas, evitando que as pessoas sejam reassentadas em locais distantes da sua fonte de renda e subsistência (MANNAKKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019).
  - A educação e participação das pessoas e comunidades atingidas no que tange a medidas de RRD é fundamental para o aumento da sua resiliência a desastres. O Marco de Sendai prevê que o alerta e a educação em desastres devam ocorrer por meio do acesso à informação sobre riscos de desastre, do engajamento de atores relevantes e do aprimoramento do preparo e dos sistemas de alerta (UNITED NATIONS, 2015a). O treinamento também possibilita que as comunidades compreendam a importância de medidas de RRD e incorporem aos seus modos de vida a capacidade de resistir a um desastre, preparando-as para responder e se recuperar de desastres futuros (MANNAKKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019).
- II Recuperação da comunidade: busca o desenvolvimento de medidas de reparação de desastres que sejam voltadas ao empoderamento das pessoas e comunidades atingidas, possibilitando sua recuperação psicossocial e econômica. Essas medidas devem ser desenvolvidas por meio de processos efetivos de participação e consulta (MANNAKKARA; WILKINSON;

POTANGAROA, 2019). As autoras propõem a divisão do pilar da reconstrução da comunidade em três princípios: (i) reconstrução psicológica e social, (ii) reconstrução econômica e (iii) recuperação do meio ambiente.

- O princípio da recuperação psicológica e social reconhece que o fornecimento de atendimento especializado e individualizado às pessoas e comunidades atingidas é fundamental para que elas possam participar efetivamente do processo de reconstrução e para que possam lidar com o estresse e com o trauma causados por um desastre. No contexto de desastres tecnológicos, os impactos psicossociais são mais frequentes e agravados em razão da morosidade do processo de reparação e das incertezas com relação à extensão dos impactos ambientais, como apontam Gill e Ritchie (2018). Além disso, impactos psicossociais são menos visíveis do que outros impactos causados por um desastre. Por isso, medidas de reparação devem, em primeiro lugar, buscar compreender o contexto e as necessidades individualizadas de comunidades e indivíduos atingidos (MANNAKKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019).
- A recuperação econômica e da subsistência das comunidades atingidas compreende que, no longo prazo, os impactos adversos de um desastre na economia local podem dificultar a reconstrução como um todo, uma vez que atingem a geração de renda, os índices de pobreza e a realização de direitos sociais, como o direito à saúde e à educação (MANNAKKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019). O princípio da reconstrução melhor busca, portanto, desenvolver também a resiliência econômica das comunidades atingidas. Devem ser estabelecidos mecanismos de financiamento que sejam efetivos e sustentáveis no longo prazo para o apoio às atividades de subsistência e às empresas e comércio locais. Em casos de desastres tecnológicos, pessoas e comunidades que possuem laços econômicos, sociais e culturais com o meio ambiente contaminado ficam impossibilitadas de exercer suas atividades de subsistência, como colocado por Gill e Ritchie (2018). Portanto, a recuperação econômica deve introduzir formas diversificadas e sustentáveis de geração de renda levando em conta os recursos disponíveis e os saberes locais.
- A recuperação do meio ambiente é fundamental no contexto de desastres tecnológicos e é um pressuposto à concretização dos princípios anteriores. Tal como mencionado, a contaminação do meio ambiente causada por

desastres tecnológicos agrava impactos psicossociais e econômicos suportados pelas pessoas e comunidades atingidas, sobretudo aquelas que possuem laços econômicos, sociais e culturais com o meio ambiente contaminado. Esses contextos são frequentemente marcados por disputas acerca da extensão dos impactos ambientais, como evidenciam Gill e Ritchie (2018). Portanto, é fundamental que sejam desenvolvidas atividades de recuperação do meio ambiente precedidas por uma avaliação dos impactos causados, elaborada por meio da participação efetiva e informada das pessoas e comunidades atingidas.

III Implementação efetiva: o princípio da reconstrução melhor exige que as medidas de reconstrução sejam implementadas de maneira efetiva e eficiente. Mannakkara, Wilkinson e Potangaroa (2019) identificaram três princípios presentes nas diretrizes já desenvolvidas a respeito da reconstrução melhor: (i) melhor gestão das partes interessadas por meio de um mecanismo institucional apropriado, (ii) aprimoramento a aplicação apropriada da legislação e da regulação sobre situações pós-desastres e (iii) estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação.

- Deve ser estabelecida ou designada uma autoridade de reconstrução que garanta: (i) consultas efetivas às comunidades atingidas para identificar suas necessidades, (ii) um processo rápido e inteligente de tomada de decisões, (iii) a efetividade da mobilização e da gestão dos recursos destinados à reconstrução e (iv) a transparência e a prestação de contas ao longo das atividades de reconstrução. Essa autoridade deve assegurar a rapidez e a qualidade das atividades de reconstrução ao mesmo tempo que facilita a colaboração entre partes interessadas e estabelece parcerias em nível local para desenvolver soluções que sejam viáveis e adequadas a cada realidade territorial.
- A legislação e a regulação em matéria de reconstrução pós-desastres devem assegurar o cumprimento do princípio da reconstrução melhor e garantir que a reconstrução ocorra de forma rápida e simplificada, sem que os padrões de segurança sejam flexibilizados. Ressalta-se, aqui, a importância da instituição de instrumentos normativos que garantam a participação efetiva das comunidades atingidas no planejamento e na implementação das medidas de reconstrução.

- O monitoramento e a avaliação das atividades de resposta e reconstrução pós-desastre são necessários a fim de garantir sua compatibilidade com parâmetros internacionais em gestão de desastres e em direitos humanos. Com isso, é possível verificar, no longo prazo, que nas comunidades atingidas não ficaram problemas residuais não solucionados pelos esforços de reconstrução. Além disso, o monitoramento possibilita a extração de lições aprendidas que venham a aprimorar as práticas existentes de gestão de desastres e de reconstrução pós-desastres. No caso de desastres tecnológicos, como o desastre do Rio Doce, o monitoramento de longo prazo é particularmente importante em razão da contaminação crônica do meio ambiente e da consequente dificuldade de determinar, desde o início, a extensão e natureza dos danos causados, como evidenciam Gill e Ritchie (2018). Igualmente importante é a criação de mecanismos de financiamento de longo prazo para a remediação desses impactos.

### **6.3 Remediação segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos e sua aplicação no contexto de desastres**

Os POs determinam que empresas devem remediar ou cooperar na remediação de impactos adversos que tenham causado ou para os quais tenham contribuído por meio de processos legítimos. Com relação aos mecanismos de remediação, os POs, em seu terceiro pilar, reconhecem a importância tanto dos mecanismos públicos quanto daqueles privados, incluindo mecanismos operados por empresas (UNITED NATIONS, 2011). Neste capítulo, remediação e, mais especificamente, mecanismos extrajudiciais de reparação.

O PO 25, apresentado como o princípio fundacional da remediação, aponta para duas dimensões: a substantiva e a procedimental. 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”. A dimensão procedimental, por sua vez, se refere aos “processos por meio dos quais as violações de direitos humanos são ouvidas e decididas, seja por tribunais, órgãos administrativos ou outros mecanismos competentes” (SHELTON, 2015, p. 15). Os POs fornecem parâmetros para a concretização da remediação em suas duas dimensões.

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. No que tange à remediação substantiva, os POs elencam uma variedade de formas de por meio das quais pode se alcançar a reparação de impactos adversos causados por empresas sobre direitos humanos. Essas formas incluem

pedidos de desculpas, restituição, reabilitação, compensação financeira e não financeira e sanções punitivas (sejam elas criminais ou administrativas, como as multas), além da prevenção de dano por meio de injunções ou garantias de não repetição (UNITED NATIONS, 2011, p. 27).

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.

Os POs reproduzem as medidas de remediação estabelecidas por meio dos Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Medidas de Saneamento e Reparação para Vítimas de Graves Violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário, que assim as definem (UNITED NATIONS, 2005a):

- restituição: deve buscar, na medida do possível, retornar as vítimas à situação original, antes da ocorrência do impacto adverso;
- compensação: deve ser oferecida para qualquer dano que seja economicamente avaliável, quando apropriado e proporcional à gravidade do abuso a direitos e às circunstâncias de cada caso, tais como danos morais, danos materiais e perda de uma chance;
- reabilitação: deve incluir o fornecimento de assistência médica e psicológica às vítimas de violações, bem como de serviços sociais;
- satisfação: devem incluir, quando aplicável, alguma ou todas as medidas a seguir: (i) a cessação do impacto; (ii) verificação e divulgação pública dos fatos; (iii) busca por pessoas desaparecidas; (iv) uma declaração oficial ou decisão judicial restaurando a dignidade, a reputação e os direitos da pessoa atingida e seus familiares; (v) um pedido público de desculpas incluindo um reconhecimento de responsabilidade pelo impacto; (vi) a aplicação de sanções administrativas e judiciais em face das pessoas responsáveis pelo impacto;

(vii) comemorações e tributos em homenagem às pessoas atingidas; e/ou (viii) incluir um reconhecimento preciso dos impactos adversos em materiais educacionais sobre direito internacional dos direitos humanos e direito internacional humanitário;

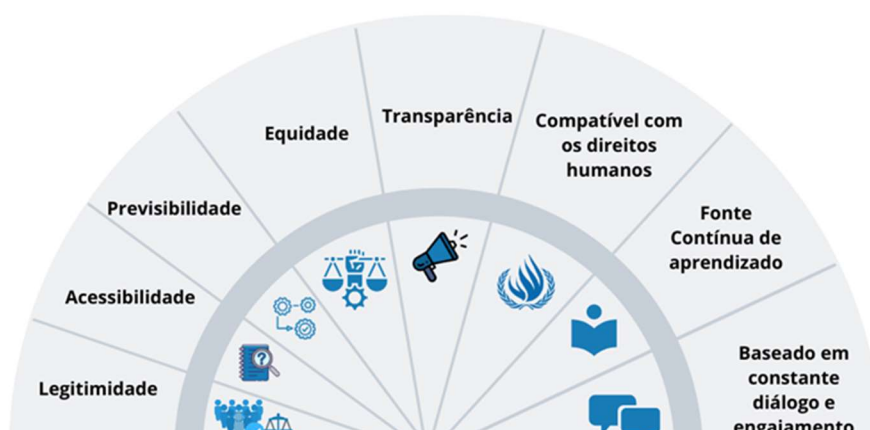
- garantias de não repetição: devem incluir, quando aplicável, alguma ou todas as medidas a seguir, que também devem colaborar para a prevenção: (i) garantir o controle civil sobre forças militares; (ii) assegurar que todos os procedimentos civis e militares estejam de acordo com os padrões internacionais do devido processo legal, da imparcialidade e da equidade; (iii) fortalecer a independência do Judiciário; (iv) oferecer proteção a profissionais do direito, da saúde, da imprensa e profissões correlatas, além de proteção a defensores de direitos humanos; (v) promover, de forma contínua e prioritária, a educação em direitos humanos para todos os setores da sociedade; (vi) promover a observância de normas éticas e códigos de conduta por parte de servidores públicos; (vii) rever a legislação que permita ou contribua para graves violações de direitos humanos ou do direito humanitário.

A partir disso, é possível perceber que os POs optaram por conferir uma abordagem transformativa à remediação de impactos adversos sobre direitos humanos, e não meramente compensatória (THOMPSON, 2016). Essa escolha parte da ideia de que, em matéria de direitos humanos, a reparação pecuniária pode ser insuficiente para fazer frente a todas as dimensões dos impactos causados. Portanto, é necessário que a remediação tenha o condão de transformar leis, políticas, estruturas sociais e outras causas subjacentes ao impacto adverso em questão (UNITED NATIONS, 2017b).

Com esse objetivo, e tendo em vista a assimetria de informação e de capacidade econômica existente entre empresas e pessoas e comunidades atingidas, os POs estabeleceram também alguns critérios de efetividade para a avaliação de mecanismos extrajudiciais de reparação. Tais critérios estão ilustrados na Figura 12.



**Figura 12 — Critérios de efetividade para avaliação de mecanismos extrajudiciais de remediação**



#### **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 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: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2011).

A aplicação desses critérios a mecanismos criados para remediar impactos adversos causados por desastres e reparar todos os danos é fundamental para que se confira uma resposta e reconstrução pós-desastre. Como exposto no capítulo 4 deste relatório, a ABDH pressupõe que a remediação de desastres (i) busque a realização dos direitos humanos em sua dimensão substantiva; (ii) identifique titulares de direitos e detentores dos deveres correlatos, construindo capacidades para os primeiros reivindicarem seus direitos e os últimos cumpram suas obrigações; e (iii) adote princípios de direitos humanos na sua operação, tais como transparência, participação e prestação de contas.

O critério de efetividade, que ressalta a compatibilidade com direitos, se relaciona ao aspecto (i) da ABDH, segundo o qual o desenvolvimento do mecanismo baseado no constante diálogo e engajamento dos seus destinatários pressupõe a identificação dos titulares de direitos e seu empoderamento para participação, relacionando-se, portanto, com o aspecto (ii) da ABDH. Por fim, os demais critérios de efetividade praticamente replicam os princípios de direitos humanos identificados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU como relevantes no contexto de desastres.

Na próxima subseção, abordaremos nove requisitos que devem ser atendidos a fim de garantir que as pessoas atingidas estejam no centro do processo de remediação de impactos adversos relacionados a empresas. Esses requisitos, como se verá, vão ao encontro dos parâmetros de gestão de desastres analisados no capítulo 4 acima, devendo, portanto, pautar a atuação de empresas na remediação de desastres.

### **6.3.1 A centralidade das pessoas atingidas no acesso à remediação de impactos adversos sobre direitos humanos ocorridos no contexto de desastres**

O relatório A/72/162 do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos elaborou ainda mais o conteúdo do direito à remediação segundo os POs. Conforme reforça, o direito à remediação é um princípio reconhecido por diversos instrumentos de direitos humanos, incluindo Carta Internacional de Direitos Humanos. Ao refletir sobre o acesso a procedimentos efetivos de remediação e sobre os elementos constitutivos do direito à reparação, o grupo de trabalho 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, 2017b).

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 PO 31, conforme a Figura 13 abaixo.

**Figura 13 — Medidas para a garantia da Centralidade das Pessoas Atingidas na remediação**

- 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: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2017b).

Com relação ao requisito 1, o grupo de trabalho 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, 2017b).

Esse requisito é particularmente relevante no contexto de desastres envolvendo contaminação ambiental, em que pessoas que têm uma relação de interdependência com o meio ambiente e com os recursos naturais sofrem impactos de forma exacerbada. Também reforça a necessidade de que as medidas de remediação de desastres levem em conta e busquem reduzir vulnerabilidades preexistentes, tal como preceitua o princípio da reconstrução melhor (subseções 3.2 e 6.2 acima). Portanto, tanto o Estado

quanto as empresas devem ser sensíveis à diversidade das pessoas atingidas para que possam fornecer a remediação efetiva a todos (UNITED NATIONS, 2017b).

O grupo de trabalho também ressalta que mecanismos de remediação devem ser (requisito 2) acessíveis, adequados e céleres, sendo essencial que esses elementos sejam determinados a partir da perspectiva 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 irreparáveis. 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, 2017b).

Esse entendimento corrobora os parâmetros internacionais em matéria de gestão de desastres segundo os quais a reconstrução deve ser rápida e é necessário que se faça o monitoramento contínuo e de longo prazo das atividades de resposta e reconstrução para garantir que elas estejam de acordo com o princípio da reconstrução melhor (subseções 3.2 e 6.2 acima). Isso é particularmente relevante para casos de desastres envolvendo contaminação ambiental, em que os impactos causados podem não ser perceptíveis em curto e médio prazos.

Com relação ao medo de vitimização (requisito 3), o grupo de trabalho entende que, ainda que exista um mecanismo de remediação que pareça efetivo no papel, ele pode se mostrar inefetivo na prática caso as pessoas atingidas tenham sofrido 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, 2017b).

O requisito também vai ao encontro dos parâmetros contidos no princípio da reconstrução melhor, que preceitua que a resposta e a reconstrução pós-desastre não causem novos impactos (subseção 3.2 acima). Esse requisito também se mostra relevante no contexto de desastres tecnológicos, que tendem a ser marcados pela litigiosidade e pela tentativa, por parte das empresas responsáveis pela reconstrução, de limitar aquilo que se considera uma demanda legítima. Portanto, nesses casos, tal como conclui o grupo de trabalho em seu relatório, é importante que empresas garantam

que a defesa dos seus interesses corporativos não imponha barreiras à reivindicação de direitos por parte das pessoas atingidas (UNITED NATIONS, 2017b).

Igualmente importante é que (requisito 4) se ofereçam diferentes formas de reparação às pessoas atingidas a depender das circunstâncias, incluindo a natureza do impacto e as preferências pessoais dos titulares de direitos. Tal como mencionado na subseção 6.3, as formas de reparação são a restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição. Isso porque 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, 2017b).

Os parâmetros internacionais para gestão de desastres também ressaltam a importância de que se confira uma abordagem holística à reconstrução e à resposta a um desastre, buscando a recuperação física, social, ambiental e econômica das pessoas atingidas. Além disso, as etapas de resposta e reconstrução também devem ser empregadas de modo a reduzir riscos de desastres futuros, não apenas para as pessoas já atingidas, mas para toda a sociedade, por meio da RRD. Vê-se, portanto, a convergência entre os parâmetros internacionais em empresas e direitos humanos e em gestão de desastres no sentido de que a remediação de um desastre deve perpassar a adoção de uma pluralidade de medidas a fim de dar soluções efetivas para todas as dimensões dos impactos causados, além de prevenir a ocorrência de novos impactos.

Quanto ao requisito 5, referente à participação, o grupo de trabalho ressalta que as 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, 2017b). Essa participação permite assegurar que o processo reparatório realmente seja concebido com o objetivo de proteger os direitos das pessoas atingidas. Nesse aspecto, a remediação, segundo os POs, também reforça os parâmetros da reconstrução melhor, que ressaltam a importância do engajamento das pessoas atingidas em todo o processo de reconstrução em um caso de desastre. Sobretudo no

contexto de desastres envolvendo contaminação ambiental, no qual pode ser difícil a mensuração dos impactos causados, é fundamental que se garanta a participação das pessoas atingidas, permitindo assim a correta identificação dos impactos e o desenvolvimento de medidas adequadas para repará-los.

O grupo de trabalho também ressaltou a importância de que mecanismos de reparação sejam (requisito 6) avaliados a partir da perspectiva das pessoas atingidas, atendendo, portanto, ao que os titulares de direitos entendem como sendo uma remediação efetiva. Sobre isso, reconhece-se que as pessoas atingidas podem, por vezes, desenvolver expectativas irrazoavelmente baixas ou irrazoavelmente 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, 2017b). Aqui, igualmente, reforça-se a necessidade de que seja construída a capacidade das pessoas atingidas para reivindicar seus direitos, tal como preceitua a ABDH e os parâmetros internacionais para gestão de desastres. 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.

No que tange ao requisito 7, relativo às assimetrias existentes entre as pessoas atingidas e a empresa envolvida no impacto, o grupo de trabalho esclarece que as partes, administrando o mecanismo de remediação, devem ser proativas na adoção de medidas para equilibrar essas relações (UNITED NATIONS, 2017b). Isso pode 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, 2016). 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, 2017b).

Em um paralelo com os parâmetros internacionais para gestão de desastres, vê-se que o requisito complementa o princípio da reconstrução melhor ao afirmar que não basta a criação de mecanismos institucionais e a delegação de competências para a remediação. Em casos de desastres tecnológicos, em que a parte responsável pela remediação não é o Estado, verifica-se uma tendência, por parte dos atores causadores do desastre, ao emprego de estratégias para reduzir sua responsabilidade (Gill; Ritchie, 2018). Portanto, além de estabelecer um mecanismo participativo e com competência institucional para operar a reparação, é necessário que esse mecanismo opere de modo



a equilibrar as assimetrias existentes entre as partes interessadas de modo a garantir a proteção dos direitos das pessoas atingidas.

Esse equilíbrio de assimetrias só é possível se for cumprido também o requisito 8, segundo o qual as pessoas atingidas devem ter acesso a todas as informações relevantes sobre 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, 2017b).

Aqui, novamente, o marco normativo de empresas e direitos humanos vai ao encontro daquilo que prevê a ABDH e o princípio da reconstrução melhor. A ABDH tem como um de seus atributos o emprego de princípios operacionais extraídos de tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, o que inclui a garantia do acesso à informação. O princípio da reconstrução melhor, por sua vez, ressalta a importância de que as pessoas atingidas tenham acesso à informação sobre o processo de remediação e sobre medidas de redução de riscos de desastres futuros. Nos casos de desastres tecnológicos, esse requisito deve incluir uma atenção particular ao acesso à informação sobre a natureza e extensão dos impactos causados.

Por fim, o grupo de trabalho estabelece que mecanismos de reparação sejam acessíveis de forma não discriminatória (requisito 9). 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, 2017b).

Esse último tópico será abordado de forma mais detalhada na subseção 6.4, que trata de parâmetros para a priorização no processo de remediação em um caso de desastre. Aqui, importante é mencionar que a não discriminação também é um dos princípios operacionais que norteiam a aplicação da ABDH. Além disso, a vulnerabilidade é um dos aspectos relevantes dos desastres tecnológicos analisados na subseção 6.4.1 abaixo. Nesses contextos, há grupos e indivíduos que se tornam vulneráveis em razão da sua interdependência em relação aos recursos naturais impactados de forma negativa pelo desastre. Portanto, além dos fatores tradicionais de vulnerabilidade, é necessário levar em conta fatores específicos do contexto na elaboração de medidas que tenham por finalidade facilitar o acesso desses grupos ao mecanismo de reparação.



Na próxima subseção do relatório, abordaremos os parâmetros de priorização para o processo de remediação. Com isso, buscamos identificar os tipos de impacto e os grupos e indivíduos que devem ser priorizados no processo de reparação.

## **6.4 Parâmetros para a priorização em desastre envolvendo empresas considerando uma abordagem de direitos humanos**

Este item apresenta os critérios de severidade e vulnerabilidade para priorização das ações de remediação e as pessoas e grupos que necessitam ser priorizados nesse processo. O tratamento e proteção de grupos vulneráveis é um elemento essencial dos direitos humanos e que deve balizar a priorização de pessoas e comunidades durante todo o ciclo de desastre, desde estratégias de redução de risco no pré-desastre até os processos de resposta e reconstrução pós-desastre. Os diferentes objetivos e a diversidade de formas de remediação foram apresentados e discutidos em seções anteriores.

Severidade é o critério proposto pelos POs tanto na priorização da mitigação dos potenciais impactos adversos a direitos humanos como nas ações emergenciais e da remediação dos impactos adversos ocorridos no desastre.

Por fim, são apresentadas diretrizes sobre a identificação de pessoas e grupos vulneráveis ou em situação de vulnerabilidade e para a aplicação do critério de severidade.

### **6.4.1 Priorização em resposta e reconstrução: vulnerabilidades**

A reconstrução em caso de desastre precisa garantir a recuperação do território e a retomada dos modos de vida e acesso a direitos de todas as pessoas atingidas. Dado que o desastre está relacionado a uma situação em grande escala e complexa, será necessário adotar algum critério para se decidir por onde começar. As normativas voltadas para a proteção de direitos humanos e aquelas voltadas para a reconstrução em caso de desastre assumem a vulnerabilidade como um critério a justificar ações prioritárias.

A proteção e o tratamento de vulnerabilidades são elementos essenciais dos direitos humanos e devem balizar a priorização de pessoas e comunidades durante todo o ciclo de desastre, desde estratégias de redução de risco no pré-desastre até os processos de resposta e reconstrução pós-desastre. Os diferentes objetivos e a diversidade de formas de remediação foram apresentados e discutidos em seções anteriores.

Nesse sentido, o marco internacional para a redução de risco de desastres no âmbito da ONU, o Marco de Sendai,<sup>13</sup> incorpora a preocupação com a redução de vulnerabilidade em casos de desastres. Com isso, o que se pretende é “a redução substantiva do risco de desastres e de perda de vidas, meios e modos de vida e saúde e do patrimônio e ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais das pessoas, negócios, comunidades e países” (United Nations. 2016b).

Além disso, o marco inclui a vulnerabilidade como uma área prioritária de ação que deve envolver diferentes espaços para políticas e uma prática de gestão de risco em desastre integrada ao conhecimento de riscos de desastres para que, dessa forma, seja possível compreender as diferentes dimensões nas quais o indivíduo e/ou grupos possam estar expostos ao perigo.

Diante da ocorrência do desastre, a localização e a identificação dos indivíduos em situação de vulnerabilidade e/ou de grupos vulneráveis são fatores determinantes para que as ações de resposta e reconstrução sejam efetivas, já que a demora nesses casos poderá tornar a situação irremediável. Isso porque situações de crise, como são os desastres, exacerbam as vulnerabilidades pré-existentes e criam novas situações de vulnerabilidade.<sup>14</sup>

#### **6.4.1.1 Diretrizes internacionais sobre vulnerabilidade**

Apesar de os primeiros estudos sobre vulnerabilidade<sup>15</sup> datarem da década de 1970, somente no final do século passado o tema começou a receber maior atenção como um fator importante em situações de desastres. Isso se deu a partir do reconhecimento de que os danos decorrentes de um desastre se distribuem de forma diferenciada entre a população atingida. Isso porque situações de crise, como são desastres, exacerbam as vulnerabilidades preexistentes e criam novas situações de vulnerabilidade, de modo que diversos organismos internacionais passaram a incorporar a vulnerabilidade como

---

<sup>13</sup> O Marco de Sendai foi adotado na Terceira Conferência Mundial sobre Redução de Riscos de Desastres em março de 2015. Ele sucede ao Marco de Hyogo 2005-2015 (United Nations, 2005a) que, por sua vez, sucedeu a Estratégia de Yokohama para um mundo mais seguro (além de outras iniciativas de caráter internacional).

<sup>14</sup> Quanto a isso, Hesselman (2018, p. 65-83) observa que “[p]or um lado, violações de direitos humanos em tempos de normalidade podem tornar aqueles cujos direitos são violados mais vulneráveis a desastres onde e como eles acontecem. Isto tornaria mais importante a atenção às fases pré-desastres. Por outro lado, os desastres podem reforçar violações de direitos humanos, por exemplo, como resultado de discriminação na resposta ao desastre”.

<sup>15</sup> O conceito de vulnerabilidade tem sido desenvolvido por diferentes áreas do conhecimento. Vai além do escopo deste documento apresentar suas origens e diferentes conceituações. O foco aqui se refere a utilização do conceito nas áreas de redução do risco de desastre, governança de desastres e direitos humanos.

componente fundamental para a efetivação dos direitos humanos. Na realidade, a vulnerabilidade e a proteção de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade (ou em desvantagem) são componentes fundamentais dos direitos humanos, contidos não somente na própria Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948), como em vários pactos de direitos humanos que seguiram à Declaração Universal.<sup>16</sup>

Ao revisar as práticas dos órgãos de monitoramento dos direitos humanos, seus Comentários Gerais, Observações Conclusivas e as práticas dos Procedimentos Especiais Temáticos da ONU, Nifosi-Sutton (2018) identificou que grupos vulneráveis são constituídos por pessoas que são afetadas, ou sob risco de serem afetadas, por discriminação no exercício dos seus direitos, ou negação de direitos, em uma extensão maior do que outras pessoas em situações similares. Além disso, os órgãos de monitoramento das diversas convenções têm considerado como grupos de pessoas vulneráveis aqueles que estão expostos a, ou sob risco de sofrer violações de direitos humanos em uma extensão maior que outras pessoas em situações comparáveis. Nesse sentido, a noção legal de grupos vulneráveis preocupa-se, com maior frequência, com discriminação *de jure* e/ou *de facto* impedindo o exercício de direitos de certas pessoas com base, em grande medida, em fatores incluídos no escopo dos chamados

---

<sup>16</sup> (i) Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); (ii) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); (iii) Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); (iv) Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminações contra as Mulheres (1979); (v) Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); (vi) Convenção sobre Pessoas com Deficiência (2006); (vii) Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (1989); (viii) Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); (ix) Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); (x) Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas; e (xi) Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas. Além dessas, existem outras convenções importantes no âmbito dos Estados Americanos, como (i) Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); (ii) Protocolo de San Salvador (1988); (iii) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) (1994); (iv) Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Relacionadas de Intolerância (2013); (v) Convenção Interamericana contra todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013); e (vi) Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas Idosas (2013).

*prohibited grounds* de discriminação, como a raça, sexo, língua, opinião política, nascimento e fatores inferidos com base em “outras condições”.<sup>17; 18</sup>

Portanto, vulnerabilidades são multifacetadas, e a interseccionalidade dos diversos fatores e condições que as definem indicam aquelas pessoas e grupos mais vulneráveis entre os grupos identificados como vulneráveis. Tanto as pessoas expostas a risco de desastres ou vivendo em áreas propensas a desastres (mais expostas a riscos de graves violações de seus direitos, incluindo o direito à vida) quanto vítimas de desastres, compõem grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Vale destacar, quanto a isso, que o Comitê do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CPDESC) prevê que “pessoas vivendo em áreas propensas a desastres necessitam de consideração”. Da mesma forma, sobre o direito a serviços sociais, o CPDESC afirma que “deve-se prestar particular atenção com relação a pessoas [...] desastres” (NOHLE; GIACCA, 2018, p. 252).

Além disso, em seu Comentário Geral sobre o direito de mais alto padrão de saúde atingível, o comitê estabelece que a prioridade na provisão de assistência médica internacional, na distribuição e na gestão de recursos deve ser conferida aos grupos mais vulneráveis e marginalizados da população. De forma similar, no seu Comentário Geral sobre o direito de alimentação adequada, o comitê também enfatiza a

---

<sup>17</sup> Especificamente em relação às práticas do Comitê do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a autora destaca: “(...) entre grupos vulneráveis e marginalizados, as mulheres são particularmente vulneráveis como resultado da discriminação perversa de gênero, pela qual mulheres destituídas são mais vulneráveis que mulheres em geral como resultado da discriminação baseada no seu gênero/sexo e condição socioeconômica” (NIFOSI-SUTTON, 2018, p. 148). Da mesma forma, em relação à Convenção sobre Direitos das Crianças, fatores que, combinados com a idade, dão causa a vulnerabilidade particular incluem: deficiência, sexo, etnia, orientação e identidade sexual e condição de saúde; condição de migrante, apátrida ou em busca de asilo; falta de registro ao nascer; ser afetada por emergência e deslocamento; ser afetada ou exposta a práticas culturais prejudiciais, tráfico de seres humanos, violência, abuso e exploração, incluindo abuso sexual; condição de pobreza e privação de liberdade (NIFOSI-SUTTON, 2018, p. 162). Com relação à prática dos Procedimentos Especiais há um padrão similar: “[O]s *experts* da ONU (...) entendem a vulnerabilidade dos grupos que eles estudam como a exposição ou a suscetibilidade potencial dessas pessoas a sérias violações de direitos humanos, ou a práticas equivalentes a notórias violações de direitos, numa extensão maior do que outras pessoas como resultado de certos fatores ou circunstâncias. Esses fatores podem ser características físicas que membros de grupos vulneráveis têm, como idade, gênero e etnia, e fatores externos, como deslocamento ou situação socioeconômica. A maioria dos procedimentos tem também interpretado que grupos vulneráveis incluem subgrupos formados por indivíduos que são mais vulneráveis que o resto dos membros do grupo no sentido de que eles são desproporcionalmente afetados pelas violações de direitos humanos de certas práticas danosas” (NIFOSI-SUTTON, 2018, p. 116-117).

<sup>18</sup> Esses grupos podem incluir também: pessoas jovens, adolescentes, crianças sem documentação, trabalhadores migrantes, pessoas vítimas de tráfico, grupos nômades e pessoas vivendo em condição de pobreza. Sobre desastres, o Comentário 15 do CPDESC sobre Direito à Água, inclui vítimas de desastres naturais e pessoas vivendo em áreas propensas a desastres como grupos que enfrentam dificuldades de acesso ao seu direito à água (NIFOSI-SUTTON, 2018, p. 136).

necessidade de garantir que seja dada prioridade à alimentação aos mais vulneráveis da população — uma prioridade que deriva da vedação de qualquer discriminação no acesso à alimentação.

No caso dos impactos adversos causados por empresas, os próprios POs, já discutidos, também estabelecem expressamente que a sua implementação deve se dar de forma não discriminatória, com particular atenção aos direitos e necessidades enfrentados por indivíduos de grupos ou populações que podem estar sob elevado risco de se tornarem vulneráveis ou marginalizados, e com a devida consideração dos diferentes riscos que podem ser confrontados por mulheres e homens (UNITED NATIONS, 2011).

Na esteira do que estabelecem os POs, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, ao discutir o direito à remediação efetiva, enfatizou que os titulares de direitos, em particular aqueles vivendo em situação vulnerável ou marginalizada, experimentam os impactos de abusos de direitos humanos relacionadas a empresas diferentemente e podem ter expectativas variadas com respeito à remediação do dano sofrido, devendo isso ser levado em conta na remediação. Isso se deve ao fato de esses grupos enfrentarem barreiras adicionais na procura de remédios efetivos, o que exige de Estados e empresas uma sensibilidade adicional à diversidade de titulares de direitos, de forma a prover remédios efetivos para todos.<sup>19</sup>

Outro marco importante no âmbito da resposta humanitária são os Princípios Gerais das Diretrizes Operacionais para a Proteção de Pessoas em Situações de Desastres Naturais (IASC, 2011). Segundo estes, as atividades de proteção devem ser executadas e priorizadas com base nas necessidades identificadas das pessoas afetadas, que devem, por sua vez, ser avaliadas sob bases não discriminatórias e objetivas, e em consulta com a população afetada (IASC, 2011, p. 12).

Por sua vez, a Carta Humanitária e Padrões Mínimos em Resposta Humanitária do Sphere Handbook (SPHERE, 2018) também enfatiza a necessidade de priorização e assistência não-discriminatória a grupos vulneráveis:

ser jovem ou velho, uma mulher ou uma menina, uma pessoa com deficiência ou de uma minoria étnica não torna por si só um indivíduo universalmente vulnerável. Mais propriamente, é a inter-relação de fatores em um dado contexto que pode reforçar capacidades, construir resiliência ou prejudicar o acesso à assistência para um grupo ou indivíduo (SPHERE, 2018, p. 12).

---

<sup>19</sup>UNGA A/72/162. Report of the working group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 17/4 and 35/7, 2017, p. 9.

Por fim, deve-se destacar que, apesar da importância dos parâmetros normativos destacados, a correta identificação de grupos vulneráveis, e dos mais vulneráveis entre eles, exige a execução de buscas ativas e informações desagregadas. Entretanto, um dos fatores mais importantes na exclusão de pessoas vulneráveis das medidas de resposta a desastres é justamente a escassez de dados sobre as necessidades, preocupações e capacidades identificadas no território (BIZZARRI, 2012, p. 381-414).

Diante desse contexto, faz-se necessário, para além dos parâmetros normativos acima destacados, formular parâmetros de severidade e vulnerabilidade voltados para a identificação dos titulares de direitos mais vulneráveis, assim como dos danos mais severos decorrentes de desastres. É justamente sobre isso que trata a subseção 6.4.3.

#### **6.4.1.2 Diretriz “Não deixar ninguém para trás” como parâmetro para identificação de indivíduos e grupos vulneráveis**

Conforme descrito, indivíduos e/ou grupos, quando expostos a impactos e perdas humanas, materiais, econômicas e/ou ambientais sofridos em decorrência da interrupção no funcionamento de uma comunidade, experimentam, como resultado, o reforço das vulnerabilidades existentes – que aumentam conforme a severidade do dano –, além do surgimento de novas situações de vulnerabilidades. Diante disso, torna-se necessária a adoção de medidas que busquem identificar quem se encontra em situação de maior suscetibilidade para, assim, assegurar que as ações de reconstrução sejam adequadas e garantam a resiliência.

A ONU estabelece como proposta para identificação de grupos vulneráveis no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) algumas diretrizes embasadas em direitos humanos. Embora suas ações estejam voltadas para o planejamento, desenvolvimento e programas setoriais (tendo como centro a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável), suas diretrizes são relevantes para a identificação de grupos vulneráveis no contexto de pós-desastre e do processo de reconstrução.

Ainda no contexto dos ODS, a ONU adotou o princípio de “Leave no one behind – LNOB” (sigla, em inglês, que significa “não deixar ninguém para trás”), que se baseia em critérios de direitos humanos para a identificação de grupos que estejam mais suscetíveis a violência, desigualdade e discriminação (UNITED NATIONS, 2019).

No marco do LNOB, grupos vulneráveis e, entre estes, aqueles que correm maior risco de serem deixados para trás, são os que potencialmente mais sofrem privações e

desvantagens severas e cumulativas, ou formas múltiplas de discriminação que podem deixá-los ainda mais atrás, ou mais vulneráveis.

Para identificação desses grupos, são apresentados cinco critérios, que podem ser observados na Figura 14 (UNITED NATIONS, 2019, p. 13), seguida de seu detalhamento.

**Figura 14 — Critérios para identificação de grupos vulneráveis (LNOB)**



Fonte: United Nations (2019, tradução nossa).

- **Discriminação**: Quais os preconceitos, exclusão ou maus-tratos que as pessoas enfrentam com base em um ou mais aspectos de sua identidade (autodefinida ou presumida), incluindo gênero, etnia, idade, classe social, deficiência, orientação sexual, religião, nacionalidade, *status* migratório etc.?
- **Geografia**: Quem enfrenta isolamento, vulnerabilidade, exposição a riscos, falta ou serviços públicos inferiores, transporte, internet ou outras falhas de infraestrutura devido ao seu local de residência?
- **Governança**: Onde as pessoas enfrentam desvantagens devido a instituições globais, nacionais e/ou subnacionais ineficazes, injustas, sem controle social e não responsivas? Quem é afetado por leis, políticas, processos ou orçamentos injustos e inadequados? Quem é menos capaz ou mesmo incapaz de influenciar ou participar de forma significativa nas decisões que o afetam?



- *Status* socioeconômico: Quem enfrenta privações ou desvantagens em termos de renda, expectativa de vida e realização educacional? Quem tem menos chances de se manter saudável, nutrido e educado? Competir no mercado de trabalho? Adquirir riqueza e/ou usufruir de cuidados de saúde de qualidade, água limpa, saneamento, energia, proteção social e serviços financeiros?
- Exposição a choques: Quem está mais exposto a contratempos devido aos impactos de alterações climáticas, riscos naturais, desastres, violência, conflitos, deslocamentos, emergências de saúde, crises econômicas, aumento de preços ou outros choques?

Ressalta-se que vulnerabilidade e severidade estão interrelacionadas, pois, em geral, pessoas e grupos em maior situação de vulnerabilidade são também os que se encontram mais suscetíveis aos danos severos decorrentes do desastre, podendo também, em alguns casos, acentuar a vulnerabilidade a partir de fatores como a discriminação, a ausência de participação e a carência e/ou inexistência de dados desagregados sobre quem são os vulneráveis. A exiguidade desses fatores faz com que não seja possível identificar quem de fato necessita de maior atenção.

#### **6.4.2 Parâmetros para a priorização na remediação de impactos adversos causados ou relacionados a empresas: severidade**

Todos os impactos adversos a direitos, incluindo todos os danos, que tiverem relação com os negócios precisam ser remediados pelas empresas envolvidas. Em casos de impactos sistemáticos e/ou de grande escala e complexidade, será necessário considerar algum critério para a priorização. No caso de impactos e danos causados no âmbito dos negócios, esse parâmetro é a severidade.

Na ocorrência de um desastre, a priorização dos impactos decorrentes é de grande relevância porque quanto mais severo for o impacto ou mais demorada for a resposta a esse impacto, sua irremediabilidade estará cada vez mais presente, ou seja, a demora no tratamento do impacto pode torná-lo menos remediável.

Sobre severidade, o Guia “The Corporate Responsibility to Respect Human Rights” (UNITED NATIONS, 2012, p. 19) descreve que:

[...] potencial impacto adverso em direitos humanos é o fator mais importante para determinar a escala e a complexidade dos processos que a empresa precisa levar em conta para conhecer e demonstrar que está respeitando direitos humanos. Os processos devem ser, antes de

tudo, proporcionais aos riscos aos direitos humanos de suas operações (tradução nossa);

Não existe uma lista abstrata de impactos “severos” e “não severos” sobre os direitos humanos. A avaliação é relativa: quais são os direitos humanos que estão em risco de impacto mais severo em relação a outros direitos humanos que poderiam ser afetados.

Embora não haja um rol que identifique todos os impactos considerados severos, isso não significa, de forma alguma, a ausência de critérios a fim de assim qualificá-los. Assim, o Comentário ao PO 14 estipula três características a serem utilizadas para determinar o quão severo é o impacto, a saber: (i) escala; (ii) escopo; (iii) caráter irremediável. De acordo com o Guia Interpretativo do ACNUDH, a severidade se deve à gravidade do impacto, ao número de pessoas atingidas e às limitações para se conseguir restaurar as pessoas atingidas em situação, no mínimo, equivalente à anterior (UNITED NATIONS, 2012).

Não é necessário, frise-se, que essas três características se manifestem para se considerar um impacto como severo. Além de essa ser uma questão de prudência, pois não poderia deixar de ser considerado severo o impacto, por exemplo, que levasse à morte de uma única pessoa (portanto, não apresentando uma grande escala), a própria ONU assim também estabelece. Segundo o Guia Interpretativo, “não é necessário que um impacto tenha mais do que uma dessas características para ser razoavelmente considerado como severo” (UNITED NATIONS, 2012, p. 19).

O processo de gerenciamento de risco, em geral, envolve em igual medida uma análise da probabilidade do impacto e de sua severidade. No entanto, quando se trata de direitos humanos a severidade tem uma relevância maior do que a probabilidade. Nesse sentido, o Guia Interpretativo da ONU afirma que um risco com baixa probabilidade de ocorrer não justifica uma diminuição nos esforços para mitigar justamente tal risco (UNITED NATIONS, 2012).

Reforçando o princípio anterior, o PO 24 orienta que o critério central para a priorização para a remediação dos impactos adversos em direitos humanos deve ser a severidade das consequências do impacto (potencial ou real), tendo como fatores/parâmetros: (i) Quão sério é o dano? (ii) Quão disseminado é o dano? (iii) Se o dano ocorrer, pode ser corrigido? e (iv) Quão irremediável é o dano?<sup>20</sup>; (SHIFT; MAZARS, 2015, p. 12).

---

<sup>20</sup> “Remediação e remédio referem-se tanto ao processo de prover remediação devido a um impacto adverso em direitos humanos e os resultados substantivos que podem contrapor ou corrigir o impacto adverso. Estes resultados podem tomar diferentes formas, como desculpas, restituição, reabilitação, compensação financeira ou não financeira, e sanções punitivas

Em contextos de desastres, essas diretrizes possibilitam a priorização na resposta aos impactos de direitos humanos a partir da identificação da severidade do dano – magnitude, extensão do impacto e o número de indivíduos e/ou grupos atingidos –, como se pode verificar a partir da Figura 15.

**Figura 15 — POs para severidade**

PO	Descrição	Parâmetros/fatores
14	A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos aplica-se a todas as empresas, independentemente de seu tamanho, setor, contexto operacional, proprietário e estrutura. Contudo, a magnitude e a complexidade dos meios pelos quais as empresas cumprem com essa responsabilidade pode variar em função desses fatores e da gravidade dos impactos adversos das empresas nos direitos humanos.	<p>A severidade dos impactos nos direitos humanos deve ser julgada a partir de três parâmetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I) Escala - quão sério é o dano, a gravidade do impacto nos direitos humanos;</li> <li>II) Escopo quão disseminado é o dano, o número de indivíduos que são ou podem ser afetados;</li> <li>III) Caráter de irremediabilidade - se o dano ocorrer, não pode ser corrigido, significa a facilidade ou não com a qual os impactados podem ser restaurados para o desfrute dos direitos.</li> </ul>
24	Quando for necessário priorizar medidas para fazer frente aos impactos adversos, reais e potenciais nos direitos humanos, as empresas devem primeiramente buscar prevenir e mitigar as consequências mais graves ou que possam se tornar irreversíveis caso não recebam uma resposta imediata.	<p>A priorização da severidade é essencial remediação dos danos de um desastre, para isso deve ser analisado a partir de fatores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Quão sério é o dano?</li> <li>ii) Quão disseminado é o dano?</li> <li>iii) Se o dano ocorrer, pode ser corrigido?</li> <li>iv) Quão irremediável é o dano reparação?</li> </ul>

Para identificação de severidade, basta que seja identificado somente um dos três parâmetros

Observar a intersecção entre vulnerabilidade e severidade já que para grupos mais vulneráveis as consequências dos impactos serão mais severas

Fonte: elaboração própria (2019) a partir de United Nations (2011).

A aferição dos impactos mais severos de direitos humanos diante do desastre está diretamente associada a como os atingidos os enfrentam, porque indivíduos e/ou grupos que já se encontravam em uma situação de vulnerabilidade podem tê-la acentuada ou

(criminais, administrativas, como multas), bem como a prevenção do dano como, por exemplo, garantias de não repetição” (UNITED NATIONS, 2012, p. 7). Irremediabilidade: “(...) [Q]uaisquer limites à capacidade de restaurar aqueles atingidos a uma situação no mínimo igual, ou equivalente, à situação existente anteriormente ao impacto adverso. Para este propósito, a compensação financeira é somente relevante na medida que ela pode proporcionar tal restauração” (UNITED NATIONS, 2012, p. 8).

até mesmo vir a enfrentar novos tipos de vulnerabilidade. Destaca-se que mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, indígenas, minorias étnico-raciais poderão estar sob o risco de aumentar sua vulnerabilidade ou passar a ter novas vulnerabilidades.

Em vista disso, o ACNUDH descreve que “[...] impactos em direitos humanos devem levar em consideração a vulnerabilidade destes grupos e o risco de que a demora de resposta a certos impactos poderá afetá-los desproporcionalmente” (UNITED NATIONS, 2012, p. 84).

Por fim, a probabilidade comumente utilizada por empresas na gestão de risco, apesar de relevante, não atende a todos os esforços necessários para mitigar o risco diante de um desastre, devendo, nesse “contexto de risco aos direitos humanos, a severidade dos riscos reais ou potenciais ser o fator dominante” (UNITED NATIONS, 2012, p. 84), pois este critério por si só não pode justificar a redução da prioridade dos esforços para mitigar o risco.

#### **6.4.3 Parâmetros para o tratamento de severidade e vulnerabilidade em casos de desastre envolvendo empresas**

Considerando que a demora em situação de vulnerabilidade e severidade poderá levar à irremediabilidade, a identificação desses casos é relevante para que sejam adotadas medidas de resposta, reconstrução e remediação efetivas. Isso deve ser priorizado na elaboração de diagnósticos relacionados ao desastre, seja o diagnóstico rápido voltado a amparar a resposta, seja o diagnóstico dos impactos e danos, voltado à reconstrução. Para isso, é importante considerar a participação dos atingidos; o tempo e a demora, considerando-se a extensão do desastre e sua complexidade, além de um olhar sobre grupos que já são considerados, por fatores históricos e/ou sociais, como fatores a determinar que determinado grupo é vulnerável, como é o caso de crianças e adolescentes, mulheres, idosos, entre outros.

**Figura 16 — Considerações para realização de diagnóstico para identificação de severidade do dano e de indivíduos e/ou grupos vulneráveis**



### **Participação social para a coleta de dados**

Possibilita que de fato aqueles que foram atingidos possam identificar quem se encontra em maior situação de vulnerabilidade e que se encontram em grau de severidade;



### **O tempo**

Fator central para uma remediação efetiva, sendo também um fator essencial na avaliação de severidade, já que a demora na resposta a um impacto pode tornar o dano irremediável;



### **Análise dos impactos severos decorrentes de um desastre**

Partir da perspectiva das pessoas e/ou grupos vulneráveis que têm o reconhecimento nacional e internacional de sua situação diferenciada diante da sociedade e que, por motivos históricos, políticos, culturais e sociais, estão em condição diferenciada dos demais, pois, por meio disso, torna-se possível identificar quem são os mais vulneráveis dentro dos mais vulneráveis.

Fonte: elaboração própria (2019).

Além disso, é de fundamental importância que diante de um desastre entenda-se que todos podem se tornar vulneráveis e que outras situações, como situações de risco ambiental, também terão de ser priorizadas a fim de se garantir não se tornem irremediáveis com a demora.

A identificação de grupos vulneráveis e dos mais vulneráveis entre os vulneráveis, demanda uma busca ativa e um esforço significativo. Nesse sentido, a promoção da participação social durante o levantamento dessas informações é essencial para o processo de priorização e para aplicação do critério de severidade, uma vez que permite o contato direto com os atingidos pelo desastre.

Pesquisadores e estudiosos não descrevem uma técnica específica para a elaboração de métodos de diagnóstico voltados à mensuração, identificação e avaliação da severidade do impacto e de indivíduos e/ou grupos vulneráveis. Contudo, é relevante que a coleta de dados para a realização de diagnósticos observe padrões internacionais



de direitos humanos, de forma a assegurar aos envolvidos diretamente no desastre o direito efetivo de participação no processo de resposta e reconstrução, assim como a transparência no trabalho desenvolvido por parte da empresa.

A coleta de dados para a realização do diagnóstico deve levar em conta padrões internacionais de direitos humanos, assegurando a participação, a autoidentificação e a privacidade das pessoas atingidas, além da transparência do processo, da desagregação de dados e da prestação de contas daqueles que realizam a coleta de dados, conforme descrito na Tabela 3.

**Tabela 3 — Abordagem de direitos humanos para coleta de dados**

<b>Critério</b>	<b>Definição</b>	<b>Parâmetros</b>
<b>Participação</b>	Participação de grupos populacionais relevantes em exercícios de coleta de dados, incluindo planejamento, coleta de dados, disseminação e análise de dados	<p>Considere um conjunto de processos que facilite e incentive a participação</p> <p>Comunique claramente como os processos participativos são conduzidos e os resultados desses encontros</p> <p>Assegure que os pontos de vista de grupos vulneráveis ou marginalizados e grupos que estão em risco de discriminação sejam representados</p> <p>Mantenha os conhecimentos e a memória institucional em relação às informações coletadas por meio de processos participativos</p>
<b>Desagregação de dados</b>	A desagregação de dados permite que seus usuários comparem grupos populacionais e compreendam as situações de grupos específicos. A desagregação requer que sejam coletados os dados sobre características relevantes	<p>Dados mais detalhados do que as médias nacionais são fundamentais para identificar e entender as desigualdades</p> <p>Os dados devem ser desagregados por características-chave identificadas na legislação internacional dos direitos humanos</p> <p>A coleta de dados, para permitir a desagregação, pode exigir abordagens alternativas de amostragem</p>
<b>Auto Identificação</b>	Para fins de coleta de dados, as populações de interesse devem ser autodefinidas. Os indivíduos devem ter a opção de fornecer ou reter informações sobre suas características pessoais	<p>Os dados sobre características pessoais devem ser fornecidos pelos indivíduos a quem se referem (a critério do indivíduo)</p> <p>As atividades de coleta de dados devem ser conduzidas de acordo com o princípio dos direitos humanos de "não causar dano" (<i>do no harm</i>)</p>

Critério	Definição	Parâmetros
Transparência	Os coletores de dados devem fornecer informações claras e acessíveis sobre suas operações, incluindo o desenho da pesquisa e a metodologia de coleta de dados. Os dados coletados pelas agências estatais devem ser abertamente acessíveis ao público	Estatísticas oficiais fazem parte do direito do público à informação
		Informações sobre como os dados são coletados devem estar publicamente disponíveis
Privacidade	Os dados fornecidos aos coletores devem ser protegidos e mantidos em sigilo, e a confidencialidade das respostas e informações pessoais dos indivíduos deve ser mantida	Os dados devem ser divulgados o mais rapidamente possível após a coleta
		A privacidade e a confidencialidade devem ser consideradas juntamente com o acesso à informação
		As informações que identificam indivíduos ou divulgam as características pessoais de um indivíduo não devem ser tornadas públicas como resultado da disseminação de dados
Prestação de contas	Os coletores de dados são responsáveis por sustentar o respeito aos direitos humanos em suas operações, e os dados devem ser usados para cobrança de responsabilidades de Estados e outros atores pelas questões de direitos humanos	Os coletores de dados devem ter mecanismos e procedimentos robustos de proteção de dados
		Quando os dados pessoais são liberados, isso deve ser feito somente com a permissão do indivíduo envolvido (ou seus representantes apropriados)
		Os dados podem, e devem ser usados para mostrar e demandar a responsabilidade de atores de direitos humanos.
		Os institutos nacionais de estatística são detentores de obrigações ( <i>duty-bearers</i> ) em direitos humanos e são responsáveis por respeitar, proteger e apoiar a realização dos direitos humanos

Fonte: UNITED NATIONS (2018).

Ressalta-se, ainda, que a abordagem de direitos humanos descrita no capítulo 4 faz parte do fluxo para aferição de dano severo e identificação de indivíduos e/ou grupos vulneráveis diante um desastre, a ser apresentado na subseção a seguir.

Embora não haja um consenso sobre a técnica mais adequada para a elaboração do diagnóstico voltado à mensuração, identificação ou método que avalie severidade do impacto e de indivíduos e/ou grupos vulneráveis, muito embora não exista uma resposta única para a questão, é importante, ao se desenhar metodologias para a identificação de severidade e vulnerabilidade, considerar os parâmetros descritos ao longo da elaboração deste relatório.



Diante disso, o fluxo a ser apresentado tem como objetivo demonstrar, a partir dos POs, do LNOB, da abordagem de direitos humanos e da reconstrução melhor, um fluxo para identificação tanto da severidade do dano quanto dos indivíduos e/ou grupos vulneráveis atingidos pelo desastre. Para entendimento do fluxo, enquanto cada uma de suas etapas contempla um parâmetro específico, todas as etapas têm em comum a utilização da abordagem de direitos humanos.

**Figura 17— Fluxograma para aferição de dano severo e identificação de indivíduos e/ou grupos vulneráveis diante de um desastre**



Fonte: elaboração própria (2019).

Etapa 01. Coleta de dados: a utilização do LNOB permite que diversas perguntas sejam respondidas a partir dos critérios de discriminação, geografia, governança, *status* econômico, exposição a choque. Para melhor entendimento, esses critérios estão na subseção 6.4.1.2 deste relatório. Essa etapa visa à identificação dos indivíduos e/ou grupos vulneráveis e dos mais vulneráveis dentro dos vulneráveis.

Etapa 02. Diagnóstico: para esta etapa, considerando-se o Princípio Orientador 14 dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, deve-se buscar

compreender: (i) a escala — quão sério é o dano e a gravidade do impacto nos direitos humanos; (ii) o escopo, ou seja quão disseminado é o dano, o número de indivíduos que são ou podem ser afetados; e (iii) o caráter de irremediabilidade — se o dano ocorrer, não pode ser corrigido, ou seja, significa a facilidade ou não com a qual os impactos podem ser restaurados para o desfrute dos direitos. Essa etapa terá como resultado a identificação da severidade do impacto/dano, a qual é considerada um dos fatores a vulnerabilidade. Ressalta-se que para identificação da severidade basta que seja identificado um dos três pontos citados.

Etapa 03. Categorização dos danos severos: após a produção do diagnóstico em que foram identificados indivíduos e/ou grupos vulneráveis, essa etapa consiste em categorizar os danos severos considerando quais direitos humanos estão em risco de um impacto mais severo diante de outros direitos humanos que podem ser afetados. Para a realização da categorização, a utilização do Princípio Orientador 24 dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos permite que seja realizado tal procedimento a partir de três critérios a serem respondidos: (i) quão sério é o dano?, (ii) Quão disseminado é o dano? e (iii) Se o dano ocorrer, poderá ser corrigido?

Etapa 04. Reconstrução: após a categorização dos danos severos, têm início as ações de reconstrução que deverão seguir as prioridades demonstradas nas etapas anteriores (severidade do dano e identificação de vulnerabilidade aliada à categorização do dano). Para uma realização correta dessa etapa, devem ser utilizados os parâmetros descritos pela reconstrução melhor, constante nas seções 3.6, 6.2 e 7 deste relatório.

Etapa 05. Monitoramento: essa etapa consiste em monitorar as ações de resposta e reconstrução ocorridas a fim de garantir sua efetividade. Para esse procedimento, a utilização de parâmetros como sistema de indicadores, canais de atendimento e ouvidoria são de grande importância, pois garantem que haja transparência sobre o processo, assim como uma prestação de contas adequada. No caso de danos severos e vulnerabilidades, o monitoramento permitirá avaliar a proteção e o respeito aos direitos humanos assim como a resiliência das populações atingidas.

A partir do fluxograma acima, observa-se que o processo de aferição de danos severos, assim como a identificação de indivíduos e/ou grupos vulneráveis, é cíclico, pois, para que a etapa de monitoramento ocorra de forma efetiva, todas as anteriores têm de estar em constante atualização, permitindo, com isso, melhorias e adequações.

É relevante destacar que todas as etapas demonstradas devem estar inseridas na abordagem de direitos humanos – capítulo 4 – sobre a abordagem baseada em direitos

humanos para a gestão de desastres, assegurando aos envolvidos diretamente no desastre o direito efetivo de participação no processo de resposta e de resiliência, assim como a transparência no trabalho desenvolvido por parte da empresa.

Ressalta-se que não se trata de um procedimento único e sim uma proposta de metodologia para coleta de informações para o desenvolvimento do diagnóstico situacional de severidade do dano e de vulnerabilidade diante de um desastre. A metodologia de aplicação, assim como as informações a serem coletadas, devem ser adequadas à realidade vivenciada, pois os parâmetros indicados não são estáticos e podem ser alinhados e interseccionados conforme a situação analisada.

Para fins de aplicabilidade do fluxo demonstrado, cabe informar que estes serão objetos de estudos futuros, quando será explicitada também a metodologia a ser utilizada.

## **7 DESASTRES, DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: PARÂMETROS A SEREM ADOTADOS POR EMPRESAS NO CONTEXTO DE DESASTRES**

Levar a sério o respeito aos direitos humanos na resposta e reconstrução em um caso de desastre significa: (i) considerar os direitos humanos assegurados na Carta Internacional de Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais relativamente à resposta e reconstrução em caso de desastre, bem como na Constituição Federal e legislação nacional como ponto de partida para todas as ações adotadas nas diferentes fases do ciclo do desastre; (ii) priorizar situações vulneráveis e os danos severos, uma vez que a demora, nesses casos, pode tornar o dano irremediável e (iii) adotar processos e mecanismos transparentes, participativos e legítimos voltados para prevenir riscos a direitos, remediar impactos adversos e reparar danos.

Desse modo, considerando todo o exposto nos capítulos anteriores, assim como as justificativas e explicações acerca da abordagem de direitos humanos como parâmetro para a resposta e reconstrução e também o respeito a direitos humanos na remediação dos impactos adversos, abaixo enumeramos os parâmetros a serem observados no caso do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão, na bacia do Rio Doce, com o objetivo de garantir a abordagem dos direitos humanos e o seu respeito pelas empresas envolvidas: As consequências do desastre podem variar conforme as condições de exposição ao risco, às vulnerabilidades existentes e capacidades presentes no território para lidar com o desastre. Em vista disso, na resposta e na reconstrução, devem-se considerar essas três variáveis com o objetivo de promover a resiliência, sobretudo em se tratando de um desastre envolvendo empresas, dada sua permanência no território e os riscos a direitos oferecidos por suas atividades e operações.

Parâmetro 1. A reconstrução que busca apenas o retorno das pessoas atingidas à situação em que se encontravam no momento anterior pode recriar e agravar o risco de exposição e vulnerabilidades preexistentes, fazendo com que essas pessoas também experimentem os efeitos do desastre de forma mais acentuada. Assim, as fases de recuperação, reabilitação e reconstrução depois de um desastre devem ser usadas para aumentar a resiliência do território e das populações atingidas por meio da integração de medidas de redução de riscos de desastres na restauração dos sistemas de infraestrutura física e social e na revitalização dos modos de vida, economia e meio ambiente.

Parâmetro 2. A resposta e reconstrução em caso de desastre deve considerar uma ABDH. Considerar os direitos humanos na resposta e reconstrução em caso de desastre pressupõe (i) que se busque a realização dos direitos humanos em sua dimensão substantiva; (ii) que se identifiquem titulares de direitos e detentores dos deveres correlatos, construindo capacidades para que os primeiros reivindiquem seus direitos e para que os últimos cumpram suas obrigações; e (iii) a adoção de princípios de direitos humanos na sua operacionalização, tais como a participação e consulta às pessoas atingidas, a não discriminação, a prestação de contas, a tempestividade e a transparência.

Parâmetro 3. Logo depois de se tomar conhecimento do desastre, devem-se adotar medidas de resposta para atender a necessidades imediatas e de curto prazo das pessoas atingidas, visando à proteção de suas vidas, sua segurança e integridade física, além da proteção dos direitos relacionados à provisão de alimento, saúde, abrigo, educação e movimento, bem como o cuidado com documentos.

Parâmetro 4. Medidas emergenciais a serem adotadas na etapa de resposta não se confundem com medidas reparatórias, adotadas nas etapas de reconstrução. No contexto de desastres envolvendo empresas, assegurar a proteção e a não perpetuação ou agravamento de impactos adversos de modo emergencial é obrigação não só das instâncias governamentais, mas também das empresas responsáveis. Isso, porém, não elide ou relativiza seu dever de reparar todos os impactos decorrentes do desastre com base nos parâmetros para a reconstrução pós-desastres e remediação dos impactos adversos sobre direitos humanos.

Parâmetro 5. A reconstrução em caso de desastre, considerando-se o princípio da “reconstrução melhor”, deve conduzir o processo de recuperação de áreas atingidas de forma que: (i) não sejam reproduzidas situações de opressão ou vulnerabilidade que existiam no pré-desastre; (ii) sejam prevenidos e mitigados riscos de desastres presentes e futuros, e gerenciados os riscos residuais; (iii) promova-se a recuperação psicossocial e econômica das comunidades, bem como a recuperação do meio ambiente; e (iv) essas medidas sejam implementadas de forma efetiva, por meio de um processo participativo e informado, contribuindo para o fortalecimento da resiliência e, portanto, para a conquista do desenvolvimento sustentável.

Parâmetro 6. Em curto, médio e longo prazos, o monitoramento e a avaliação das medidas de resposta e reconstrução (incluindo a reparação de danos) no caso de um desastre devem ser realizados a fim de garantir sua compatibilidade com parâmetros internacionais em gestão de desastres e em direitos humanos.

Parâmetro 7. Por se tratar de desastre tecnológico envolvendo empresas, o caso do Rio Doce pressupõe a aplicação dos parâmetros internacionais que regem a responsabilidade de empresas por impactos adversos sobre os direitos humanos, notadamente os POs, além dos parâmetros voltados a garantir a ABDH na resposta e reconstrução pós-desastres.

Parâmetro 8. A responsabilidade de respeitar os direitos humanos, conforme estabelecem os POs, compreende a obrigação das empresas de prevenir riscos de suas atividades e operações e remediar impactos adversos e abusos a direitos com os quais tenha algum envolvimento.

Parâmetro 9. A remediação refere-se aos processos de mitigação de impactos e de reparação de todos os danos causados, assim como aos resultados substantivos que possam neutralizar ou mitigar o impacto adverso e reparar o dano. Os processos e os resultados da remediação devem respectivamente respeitar e realizar os direitos humanos.

Parâmetro 10. Os resultados da remediação podem assumir várias formas, como pedidos de desculpas, restituição, reabilitação, compensação financeira ou não financeira e sanções punitivas (criminais ou administrativas, como multas), bem como a prevenção de danos por, por exemplo, injunções ou garantias de não repetição.

Parâmetro 11. Para que sejam efetivos, os mecanismos de remediação, voltados para a reparação dos danos, devem ser legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes, compatíveis com os direitos humanos, baseados em constante diálogo e engajamento, além de uma fonte contínua de aprendizado para aprimoramento do próprio mecanismo.

Parâmetro 12. Observar a “centralidade das pessoas atingidas” no processo de remediação significa garantir que os mecanismos de remediação: (i) devem ser responsivos às experiências e expectativas das pessoas atingidas; (ii) devem ser acessíveis, adequados e céleres a julgar pelas necessidades das pessoas atingidas; (iii) não devem despertar temor de vitimização nas pessoas atingidas; (iv) devem oferecer diferentes formas de reparação às pessoas atingidas; (v) devem viabilizar a participação efetiva das pessoas atingidas; (vi) devem ser avaliados a partir da perspectiva das pessoas atingidas; (vii) devem buscar equilibrar assimetrias existentes entre as pessoas atingidas e a empresa responsável pela reparação; (viii) devem dar às pessoas atingidas o acesso às informações necessárias sobre seus direitos; e (ix) devem ser acessíveis de forma não discriminatória.

Parâmetro 13. Grupos vulneráveis e em situação de vulnerabilidade tendem a sofrer os piores impactos e danos em caso de desastre, sendo alto o risco da irremediabilidade dessas situações em caso de demora. Com o objetivo de identificar situações vulneráveis e tratá-las, são fatores relevantes:

- I Discriminação: Quais os preconceitos, exclusão ou maus-tratos que as pessoas enfrentam com base em um ou mais aspectos de sua identidade (autodefinida ou presumida), incluindo gênero, etnia, idade, classe social, deficiência, orientação sexual, religião, nacionalidade, *status* migratório etc.?
- II Geografia: Quem enfrenta isolamento, vulnerabilidade, exposição a riscos, falta ou serviços públicos inferiores, transporte, internet ou outras falhas de infraestrutura devido ao seu local de residência?
- III Governança: Onde as pessoas enfrentam desvantagens devido a instituições globais, nacionais e/ou subnacionais ineficazes, injustas, sem controle social e não responsivas? Quem é afetado por leis, políticas, processos ou orçamentos injustos e inadequados? Quem é menos capaz ou mesmo incapaz de influenciar ou participar de forma significativa nas decisões que o afetam?
- IV *Status* socioeconômico: Quem enfrenta privações ou desvantagens em termos de renda, expectativa de vida e realização educacional? Quem tem menos chances de se manter saudável, nutrido e educado? Competir no mercado de trabalho? Adquirir riqueza e/ou usufruir de cuidados de saúde de qualidade, água limpa, saneamento, energia, proteção social e serviços financeiros?
- V Exposição a choques: Quem está mais exposto a contratempos devido aos impactos de alterações climáticas, riscos naturais, desastres, violência, conflitos, deslocamentos, emergências de saúde, crises econômicas, aumento de preços ou outros choques?

Parâmetro 14. A severidade do impacto em direitos humanos é elemento essencial a ser utilizado como um critério de priorização para a remediação. Os impactos mais severos precisam ser endereçados de forma rápida e efetiva. A identificação de um impacto severo depende de sua escala, escopo e de seu caráter não remediável (a irremediabilidade), sendo que essas três características não precisam ser encontradas ao mesmo tempo em um determinado impacto para que ele seja considerado severo.

Parâmetro 15. Considerando que a demora em situação de vulnerabilidade e severidade poderá levar à irremediabilidade, a identificação, o tratamento e o monitoramento desses casos são relevantes para que sejam adotadas medidas de resposta, reconstrução e remediação efetivas. Para isso, são fatores e serem considerados a



participação e a consulta dos atingidos nos diagnósticos voltados para a resposta, reconstrução e remediação, assim como em seu monitoramento; o tempo e a demora das medidas de resposta, reconstrução e remediação, considerando-se a extensão do desastre e sua complexidade, além de um olhar inicial sobre grupos que já são considerados, por fatores históricos e/ou sociais, vulneráveis, como é o caso de crianças e adolescentes, mulheres, idosos, entre outros, aos quais devem ser adicionados todos aqueles cuja situação de vulnerabilidade puder tornar sua situação irremediável com a demora.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, David. **Confronting Catastrophe: New Perspectives on Natural Disasters**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR ISO 26000**: diretrizes de responsabilidade social. Rio de Janeiro: ABNT, 2010.

BANCO MUNDIAL. **Resilient recovery**: an imperative for sustainable development. 2015. Disponível em: <[www.preventionweb.net/publications/view/51748](http://www.preventionweb.net/publications/view/51748)>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BIZZARRI, Mariangela. Protection of vulnerable groups in natural and man-made disasters. In: GUTTRY A.; GESTRI M.; VENTURINI G. (Ed.). **International disaster response law**. T.M.C. Asser Press, 2012. p. 381-414.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF) et. al. **Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP-Aditivo)**. Brasília, DF: MPF, 2017. Disponível em: <[www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CANNON, Terry; TWIGG, John; ROWELL, Jennifer. **Social Vulnerability, Sustainable Livelihoods and Disasters**, Report to DFID, Conflict and Humanitarian Assistance Department (CHAD) and Sustainable Livelihoods Support Office, 2003.

CARDONA, Omar Dario. The Need for Rethinking the Concepts of Vulnerability and Risk from a Holistic Perspective: A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management. In: G. Bankoff, G. Frerks, D. Hilhorst (Ed). **Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People**. Londres: Earthscan Publishers, 2003.

COSTA, Karen da; POSPIESZNA, Paulina. 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](http://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. 2019.

CUTTER, Susan L.; BORUFF, Bryan J.; SHIRLEY, W. Lynn. **Social Vulnerability to Environmental Hazards**. Social Science Quarterly, Volume 84, Number 2, June, 2003.

DOWNING, Thomas. What Have We Learned Regarding a Vulnerability Science?. In: **Science in Support of Adaptation to Climate Change**. Recommendations for an Adaptation Science Agenda and a Collection of Papers presented at a Side Event of the 10th Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Buenos Aires, p. 18–21, 2004.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Centro de Direitos Humanos e Empresas. **Avaliação de impacto em direitos humanos**: o que as empresas devem fazer para respeitar os direitos de crianças e adolescentes. São Paulo: FGV, 2017. Disponível em: <[https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/guia\\_de\\_avalicao\\_de\\_impacto\\_em\\_direitos\\_humanos.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/guia_de_avalicao_de_impacto_em_direitos_humanos.pdf)> Acesso em 5 jan. 2020.

GILL, Duane A.; RITCHIE, Liesel 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.

GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION AND RECOVERY (GFDRR). **Building back better in post-disaster recovery**. [S.l.]: GFDRR, [s.d.]. Disponível em: <[www.recoveryplatform.org/assets/tools\\_guidelines/GFDRR/Disaster%20Recovery%20Guidance%20Series-%20Building%20Back%20Better%20in%20Post-Disaster%20Recovery.pdf](http://www.recoveryplatform.org/assets/tools_guidelines/GFDRR/Disaster%20Recovery%20Guidance%20Series-%20Building%20Back%20Better%20in%20Post-Disaster%20Recovery.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

GLOBAL JUSTICE NOW. **69 of the richest 100 entities on the planet are corporations, not governments, figures show**. [S.l.], 17 out. 2018. Disponível em: <[www.globaljustice.org.uk/news/2018/oct/17/69-richest-100-entities-planet-are-corporations-not-governments-figures-show](http://www.globaljustice.org.uk/news/2018/oct/17/69-richest-100-entities-planet-are-corporations-not-governments-figures-show)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

HESSELMAN, Marlies. A right to international (humanitarian) assistance in times of disaster: fresh perspectives from international human rights law. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. (Ed.). **Routledge Handbook of Human Rights and Disasters**. [S.l.]: Taylor and Francis Group, 2018. p. 65-83.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). **IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters**. Berna: IASC, 2011. Disponível em: <[www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines\\_IDP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2020.

INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). **The Fundamental Principles of the Red Cross**: commentary. Genebra: IFRC, 1979. Disponível em: <[www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3](http://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3)>. Acesso em: 17 jan. 2020

\_\_\_\_\_. **Responding to disasters**. Genebra: IFRC, [s.d.]. Disponível em: <[www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/](http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/)>. Acesso em: 17 jan. 2020

LANE, Lottie; HESSELMAN, Marlies. Governing disasters: embracing human rights in a multi-level, multi-duty bearer, disaster governance landscape. **Politics and Governance**, v. 5, n. 2, p. 93-104, 2017. Disponível: <[www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/899/899](http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/899/899)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

LAVELL, Allan. The Lower Lempa River Valley, El Salvador: Risk Reduction and Development Projects. In: BANKOFF, Gregg; FRERKS, Georg; HILHORST, Dorothea. (Eds.): **Mapping Vulnerability, Disasters, Development, and People**. Routledge, p. 67-82, 2004.

LEBARON, G. et al. **Confronting root causes**: forced labour in global supply chains, Sheffield: Sheffield Political Economy Research Institute 2018.

MANNAKKARA, Sandeeka; WILKINSON; Suzanne; POTANGAROA, Regan. **Resilient post disaster recovery through building back better**. 2. ed. Londres: Routledge, 2019.

MCPHAIL, K.; ADAMS, C. A. Corporate respect for human rights: meaning, scope, and the shifting order of discourse. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 29, n. 4, p. 650-678, 16 maio 2016.

METHVEN O'BRIEN, C.; DHANARAJAN, S. The corporate responsibility to respect human rights: a status review. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 29, n. 4, p. 542-567, 16 maio 2016.

NIFOSI-SUTTON, Ingrid. A human rights-based vulnerability paradigm: lessons from the case of displaced women in post-quake Haiti. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. (Ed). **Routledge Handbook of Human Rights and Disasters**. [S.l.]: Taylor and Francis Group, 2018. p. 277-290.

NOHLE, Ellen; GIACCA, Gilles. Economic and social rights in times of disaster: obligations of immediate effect and progressive realization. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. (Ed). **Routledge Handbook of Human Rights and Disasters**. [S.l.]: Taylor and Francis Group, 2018. P. 245-260.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário Geral nº 12**, 1999.

\_\_\_\_\_. **Comentário Geral nº 14**, 2000.

PELLING, Mark; UITTO, Juha I. Small island developing states: natural disaster vulnerability and global change. **Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards** 3:2, p. 49-62, 2001.

RUGGIE, John. Business and human rights: the evolving international agenda. **American Journal of International Law**, v. 101, n. 4, p. 819-840, 2007. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/40006320?seq=1](http://www.jstor.org/stable/40006320?seq=1)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Quando negócios não são apenas negócios**: as corporações multinacionais e os direitos humanos. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

SAUVANT, K. P. The negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations: experience and lessons learned. **The Journal of World Investment & Trade**, p. 11-87, 3 jan. 2015.

SENGENBERGER, W. **Globalization and social progress**: the role and impact of international labour standards: a report prepared for the Friedrich-Ebert-Stiftung. 2. ed. rev. e ampl. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2005.

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

SHIFT; MAZARS. **UN Guiding Principles**: reporting framework with implementation guidance. Nova York: Shift e Mazars, 2015, p. 12. Disponível em: <[www.ungpreporting.org/wp-content/uploads/UNGPREportingFramework\\_withguidance2017.pdf](http://www.ungpreporting.org/wp-content/uploads/UNGPREportingFramework_withguidance2017.pdf)>. Acesso em: 4 out. 2019.

SING, Nitish; BUSSEN, Thomas J. **Compliance management: a how-to guide for executives, lawyers, and other compliance professionals**. Denver: Praeger, 2015.

SPHERE. **The Sphere Handbook**: humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response. SPHERE, 2018. Disponível em:

<[www.sphereproject.org/resources/?search=1&keywords=&language=English&category=22&subcat-22=23&subcat-29=0&subcat-31=0&subcat-35=0&subcat-49=0](http://www.sphereproject.org/resources/?search=1&keywords=&language=English&category=22&subcat-22=23&subcat-29=0&subcat-31=0&subcat-35=0&subcat-49=0)>. Acesso em: 30 jan. 2019.

STURGEON, T.; GEREFFI, G. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 115, p. 26-41, 2013.

THOMPSON, Benjamin. 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, 2016. Disponível em: <[www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/ED4A44D948FD753AA04BC0BC0F1B5884/S2057019816000304a.pdf/determining\\_criteria\\_to\\_evaluate\\_outcomes\\_of\\_businesses\\_provision\\_of\\_remedy\\_applying\\_a\\_human\\_rightsbased\\_approach.pdf](http://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/ED4A44D948FD753AA04BC0BC0F1B5884/S2057019816000304a.pdf/determining_criteria_to_evaluate_outcomes_of_businesses_provision_of_remedy_applying_a_human_rightsbased_approach.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)**. Geneva: United Nations, 1999. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Medidas de Saneamento e Reparação para Vítimas de Graves Violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário**. Genebra: UN, 2005a. Disponível em: <[www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx)>. Acesso em: 9 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Commission on Human Rights. Human rights, transnational corporations, and other business enterprises. **Human Rights Resolution 2005/69**. Genebra: UN, 2005b.

\_\_\_\_\_. Office of the Secretary General's Special Envoy for Tsunami Recovery. **Lessons learned from tsunami recovery: key propositions for BBB. A report by the UN secretary-general's special envoy for tsunami recovery, William J. Clinton**. Genebra: UN, 2006a. Disponível em: <[www.preventionweb.net/files/2054\\_VL108301.pdf](http://www.preventionweb.net/files/2054_VL108301.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **FAQ on a human rights-based approach to development cooperation**. Genebra: UN, 2006b. Disponível em: <[www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Human Rights Council. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Protect, respect and remedy: a framework for business and human rights. Report of the special representative of the secretary-general on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. **A/HRC/8/5**. Genebra: UN, 2008a. Disponível em: <[www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx)>. Acesso em: 31 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Human Rights Council. Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. **Resolution 8/7**. Genebra: UN, 2008b. Disponível em:

<[https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_8\\_7.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_7.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guiding principles on business and human rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework.** Genebra: UN, 2011. Disponível em: <[www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr\\_eN.pdf](http://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Office of the High Commissioner for Human Rights. **The corporate responsibility to respect human rights: an interpretative guide.** Genebra: UN, 2012. Disponível em: <[www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2\\_En.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Frequently asked questions about the guiding principles on business and human rights.** Genebra: UN, 2014. Disponível em: <[www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ\\_PrinciplesBusinessHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Office for Disaster Risk Reduction. **Sendai framework for disaster risk reduction.** Genebra: UN, 2015a. Disponível em: <[www.unisdr.org/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. 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 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. General Assembly. Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. **A/71/644.** Genebra: UN, 2016a. Disponível em: <[www.preventionweb.net/publications/view/51748](http://www.preventionweb.net/publications/view/51748)> Acesso em: 18 out. 2019.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises. A/72/162.** Genebra: UN, 2017b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/218/65/PDF/N1721865.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030.** Genebra: UN. 2016b.

\_\_\_\_\_. Office for Disaster Risk Reduction. **Build back better in recovery, rehabilitation and reconstruction.** Genebra: UN, 2017a. Consultative version. Disponível em: <[www.unisdr.org/files/53213\\_bbb.pdf](http://www.unisdr.org/files/53213_bbb.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 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.** Genebra: United Nations, 2017b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/218/65/PDF/N1721865.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 16 jan. 2020.



\_\_\_\_\_. **OHCHR response to request from banktrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector.** Genebra: UN, 2017c. Disponível em: <[www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Office of the High Commissioner for Human Rights. **A Human Rights-Based Approach to Data. Leaving No One Behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development.** Genebra: UN, 2018. Disponível em: <[www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. United Nations Sustainable Development Group. **Leaving No One Behind: A UNSDG Operational Guide For UN Country Teams.** Interim Draft. Geneva: United Nations, 2019. Disponível em: <<https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Roles and responsibilities of the United Nations System in disaster management.** Genebra: UN, [s.d.]. Disponível em: <[https://legal.un.org/ilc/sessions/61/pdfs/english/pop\\_ocha.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/61/pdfs/english/pop_ocha.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2020.

VOGEL, Coleen; O'BRIEN, Karen. Vulnerability and global environmental change: rhetoric and reality. **Information Bulletin on Global Environmental Change and Human Security**, Issue No. 13. Environmental Change and Security Project and the International Development Research Centre, Ottawa, 2004.

WETTSTEIN, F. et al. International business and human rights: a research agenda. **Journal of World Business**, v. 54, n. 1, p. 54-65, jan. 2019.

WILCHES-CHAUX, Gustavo. La vulnerabilidad global. In: MASKREY, Andrew. **Los desastres no son naturales**. s.l., Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, p. 9-50, 1993.

WISNER, B. Invited keynote address at the SIDA & Stockholm University Research Conference, January 12-14 2005, Nov. 2005.

ZAGELMEYER, S. MNEs and human rights: from responsibilities to rights to governance. **Critical Perspectives on International Business**, v. ahead of print, n. ahead of print, 4 jul. 2019.