

OS DEVERES DE PROTEÇÃO E RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS NO CURSO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RESPONSABILIZAÇÃO DA EMPRESA “NORTE ENERGIA S.A.” NO CASO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE

DUTIES TO PROTECT AND RESPECT HUMAN RIGHTS IN THE COURSE OF BUSINESS ACTIVITY: CONSIDERATIONS ON THE RESPONSIBILITY OF THE COMPANY “NORTE ENERGIA S.A.” IN THE CASE OF THE BELO MONTE HYDROELECTRIC PLANT

RESUMO: O fortalecimento e a propagação das empresas multinacionais e transnacionais intensificaram os abusos aos direitos humanos. Dentre as tratativas internacionais de obstar o avanço de violações por parte do setor corporativo, despontou no âmbito das Nações Unidas, os chamados Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (*Guiding Principles on Business and Human Rights*) estabelecendo aos Estados e às empresas diretrizes contendo deveres de proteção e respeito aos direitos humanos referentes ao curso da atividade empresarial. Partindo de tais premissas, o presente estudo debruça-se a apresentar, de modo detalhado, em que consistem esses deveres de proteção e respeito para, em um segundo capítulo, contextualizá-los ao caso envolvendo a construção e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, instalada no Pará. Valendo-se do método dedutivo, espera-se demonstrar, ao final, que a empresa Norte Energia S.A., responsável pelo empreendimento, ficou muito aquém do esperado no que se refere ao dever de respeito aos direitos humanos, tanto no que se refere ao dever de prevenção à violações decorrentes da atividade empresarial, quanto ao dever de reparação eficaz nos casos de impactos negativos aos direitos humanos causados por suas operações.

Palavras-chave: direitos humanos; empresas; responsabilização; Belo Monte; Norte Energia S.A.

ABSTRACT: The strengthening and spread of multinational and transnational companies has intensified human rights abuses. Among the international negotiations to prevent the advance of violations by the corporate sector, the so-called Guiding Principles on Business and Human Rights established guidelines to states and companies containing duties of protection and respect for human rights regarding the course of business activity. Based on these premises, the present study focuses on presenting, in a detailed way, what these duties of protection and respect consist of, in order, in a second chapter, to contextualize them to the case involving the construction and operation of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant, installed in Pará. Using the deductive method, it is expected to demonstrate, in the end, that The Company Norte Energia S.A., responsible for the enterprise, fell far short of what is expected with regard to the duty of respect for human rights, both with regard to the duty to prevent violations arising from business activity, and the duty of effective redress in cases of negative impacts on human rights caused by its operations.

Keywords: human rights; companies; accountability; Belo Monte; Norte Energia S.A.

1. INTRODUÇÃO

Seguindo a abordagem tradicional do direito internacional, durante muitos anos o aparato protetivo dos direitos humanos permaneceu estruturado com o intuito

de resguardar os indivíduos de possíveis violações advindas do Estado. No entanto, a partir da década de 70, houve aumento significativo do número de grandes conglomerados econômicos (multinacionais e transnacionais). Ao longo das décadas de 80 e 90, as empresas transnacionais cresceram exponencialmente em tamanho, quantidade e poder econômico¹ fato este que passou a exigir uma abordagem jurídica distinta.

Conforme preceitua John Ruggie, no final de 1990, o fenômeno da “globalização corporativa” fez com fossem estabelecidas redes corporativas cujos ganhos financeiros ultrapassaram significativamente as economias de muitos países. O fortalecimento e a propagação das transnacionais intensificaram os abusos aos direitos humanos.² Esse cenário foi o responsável por fazer com que o foco de proteção dos direitos humanos fosse ampliado, passando a atingir não apenas os entes estatais, projetando-se, também, para relações mais complexas envolvendo empresas e a coletividade.

No âmbito das Nações Unidas, a publicação dos chamados Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (*Guiding Principles on Business and Human Rights*) estabeleceu aos Estados e às empresas diretrizes contendo deveres de proteção e respeito aos direitos humanos referentes ao curso da atividade empresarial. Partindo de tais premissas, o primeiro tópico do presente estudo debruça-se a apresentar, de modo detalhado, em que consistem esses deveres de proteção e respeito para, em um segundo capítulo, contextualizá-los ao caso envolvendo a construção e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, instalada no Pará.

Valendo-se do método dedutivo, espera-se demonstrar, ao final, que a empresa Norte Energia S.A., responsável pelo empreendimento, ficou muito aquém do esperado no que se refere ao dever de respeito aos direitos humanos, tanto no que se refere ao dever de prevenção à violações decorrentes da atividade

- 1 UNITED NATIONS, 2007. **United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development.** Geneva. Disponível em: <https://unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf>. Acesso em 17 abr. 2020.
- 2 RUGGIE, John Gerard. **Quando negócios não são apenas negócios – as corporações multinacionais e os Direitos Humanos.** São Paulo: Planeta Sustentável, 2014, p. 17.

empresarial, quanto ao dever de reparação eficaz nos casos de impactos negativos aos direitos humanos causados por suas operações.

2. A AGENDA INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS E OS DEVERES DE PROTEÇÃO E RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS NO CURSO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL

O fortalecimento significativo do setor empresarial tornou inevitável que a relação entre as empresas e a proteção dos direitos humanos passasse a integrar de forma recorrente a agenda internacional, fazendo com que despontassem no âmbito das Nações Unidas algumas iniciativas institucionais tratando do tema “Direitos Humanos e Empresas”, cada uma com seus próprios parâmetros e mecanismos.³ A esse respeito, a publicação dos chamados Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (*Guiding Principles on Business and Human Rights*), resultado dos estudos realizados por John Ruggie no período em que atuou como Secretário-Geral das Nações Unidas, foi uma das iniciativas da ONU de maior relevância em âmbito internacional.

Com o intuito de permitir melhor compreensão do tema, cumpre ressaltar que os primórdios dos PO’s remetem ao ano de 2008, quando Ruggie sugeriu a adoção de um Quadro Referencial estruturado em 03 (três) partes: a primeira, constando o dever do Estado de evitar abusos aos direitos humanos por terceiros; a segunda, a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos, o que significa realizar programas próprios de auditorias (*due diligence*) para evitar a infração dos direitos de outrem e abordar os impactos negativos com os quais as empresas se envolvem; e a terceira, esclarecendo a necessidade de maior acesso das vítimas a reparação efetiva, por meio de ações judiciais ou não.⁴ Posteriormente, John Ruggie publicou o relatório final visando a implantação do mencionado Quadro Referencial. Tal documento foi aprovado pela ONU em 16 de junho de 2011, levando ao

3 FEENEY, Patricia. **A Luta por Responsabilidade das Empresas no Âmbito das Nações Unidas e o Futuro da Agenda de Advocacy**. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 6, n. 11, dez. 2009, 175-191, p. 178. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sur/v6n11/09.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2020.

4 RUGGIE, John Gerard. **Op. Cit.**, p. 22-23.

conhecimento da comunidade internacional os chamados “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos”⁵.

Em linhas gerais, os chamados “Princípios Orientadores” (PO’s) prescrevem que, para além do dever reparar, as empresas têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, ao passo que os Estados têm o dever de garantir que elas o façam, criando medidas apropriadas para prevenir, investigar, punir e corrigir abusos de direitos, fazendo-o por meio de políticas eficazes, legislação, regulamentos e atos jurisdicionais⁶. Ao todo são 31 (trinta e um) princípios, divididos entre os 03 (três) pilares supramencionados.

À luz dos PO’s, o primeiro pilar é referente ao dever do Estado de proteger os direitos humanos, sendo dividido entre os princípios ditos *fundamentais* e os princípios *operacionais*. Os primeiros, ditos fundamentais, ora discorrerem a respeito da necessidade dos Estados protegerem seus territórios e/ou jurisdição de eventuais abusos aos direitos humanos praticados por terceiros ou empresas, fazendo-o mediante adoção de medidas adequadas para prevenir, investigar, punir e reparar essas violações por meio de políticas públicas adequadas, normas, regulamentação e apreciação judicial (Princípio 1), ora tratam do dever do Estado em estabelecer a expectativa de que todas as empresas domiciliadas em seu território ou jurisdição respeitem os direitos humanos em todas suas operações (Princípio 2). Dos comentários elencados nos princípios 1 e 2, extrai-se considerações importantes tais como a que embora os Estados não seja, por si sós, responsáveis por violações a direitos humanos por atores privados, podem descumprir suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos “quando essa violação puder ser atribuída a eles ou quando eles deixarem de tomar medidas adequadas para impedir, investigar, punir e reparar a violação por atores privados”.

Os Princípios Operacionais, por sua vez, possuem conteúdo variado. Discorrem sobre funções regulatórias e de política, tais como fazer cumprir leis de

5 UNITED NATIONS, 2011. **Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

6 SHUTTER, Oliver de; RAMASASTRY, Anita; et.al. **Human Rights Due Diligence: The role of States**. December 2012. P. 3. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/58671817d2b857fd0d141820/1483151386977/Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

respeito aos direitos humanos e assegurar que leis e políticas corporativas próprias da seara empresarial não sejam óbice à salvaguarda dos direitos humanos, orientar as empresas em como respeitar, encorajar, e quando apropriado, exigir, que as empresas informem como tratam os impactos negativos (Princípio 3); sobre medidas adicionais de proteção contra as violações de direitos humanos cometidas por empresas estatais ou sob seu controle, ou que recebam significativos apoios e serviços de organismos estatais, exigindo, quando adequado, a prática da *due diligence* em direitos humanos (Princípio 4); sobre monitoramento e supervisão adequada quando da contratação de serviços de empresas, ou quando da promulgação de normas que possam ter um impacto sobre o gozo dos direitos humanos (Princípio 5); sobre a promoção de respeito aos direitos humanos nas empresas com as quais os Estados realizam transações comerciais (Princípio 6); sobre o fomento ao respeito aos direitos humanos pelas empresas em regiões afetadas por conflitos, fazendo-o mediante parceria colaborativa, prestação de assistência adequada, negativa de acesso a serviços e recursos públicos às empresas (Princípio 7); sobre a garantia da coerência política, assegurando que os departamentos e organismos governamentais e outras instituições estatais que orientem as práticas empresariais sejam conscientes das obrigações de direitos humanos do Estado e as respeitem no desempenho de seus respectivos mandatos (Princípio 8); sobre a necessidade de manter-se um marco normativo nacional para assegurar o cumprimento de suas obrigações de direitos humanos quando firmem acordos políticos sobre atividades empresariais com outros Estados ou empresas (Princípio 9) e, ainda, sobre os deveres estatais quando atuem na qualidade de membros de instituições multilaterais que tratam questões relacionadas com empresas (Princípio 10).

O segundo pilar dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos versa especificamente sobre a responsabilidade das empresas de *respeitar* os direitos humanos, os quais estão igualmente divididos entre princípios *fundamentais* e *operacionais*. Quanto aos primeiros, extrai-se que as empresas devem se abster de infringir os direitos humanos de terceiros e enfrentar os impactos negativos sobre os direitos humanos nos quais tenham algum envolvimento (Princípio 11), bem assim que a responsabilidade das empresas de

respeitar os direitos humanos refere-se aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos (Princípio 12). As empresas também devem evitar causar ou contribuir para impactos adversos e tratá-los quando ocorrerem, bem assim prevenir ou mitigar impactos diretamente ligados às relações da empresa, mesmo que não tenha contribuído para gerá-los (Princípio 13).

Consta, ainda, que o dever de respeito aos direitos humanos independe do tamanho, setor, contexto operacional, proprietário e estrutura da empresa. No entanto, a magnitude e a complexidade dos meios dispostos para assumir essa responsabilidade de respeitar os direitos humanos pode variar em função desses fatores e da gravidade dos impactos negativos das atividades da empresa (Princípio 14). Para cumprir com sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos, as empresas devem contar com políticas e procedimentos apropriados em função de seu tamanho e circunstâncias, incluindo o compromisso político; o processo de auditoria (*due diligence*) em matéria de direitos humanos para identificar, prevenir, mitigar e prestar contas de como abordam seu impacto sobre os direitos humanos, bem como processos que permitam reparar todas as consequências negativas sobre os direitos humanos que provoquem ou tenham contribuído para provocar (Princípio 15).

Lado outro, dos Princípios Operacionais destinados às empresas extrai-se que estas devem expressar o compromisso de respeito aos direitos humanos mediante declaração política que seja aprovada no mais alto nível de direção da empresa; baseie-se em assessoria especializada interna e/ou externa; estabeleça o que a empresa espera, considerando expectativas de colaboradores, parceiros de negócios e outras partes diretamente ligadas às atividades da empresa; seja publicada e difundida interna e externamente a todo o pessoal, aos parceiros comerciais e outras partes interessadas e ainda seja refletida nas políticas e procedimentos operacionais necessários para incorporar o compromisso assumido (Princípio 16).

Consta, ainda, a recomendação de que as empresas devem aderir a um processo de *due diligence* em direitos humanos para identificar, prevenir, mitigar e responder aos impactos adversos nos direitos humanos. O procedimento a ser adotado pode variar de acordo com a complexidade, com tamanho, risco, natureza e

contexto operacional da empresa mas, em todos os casos, deve ser contínuo, reconhecendo que os riscos podem mudar ao longo do tempo e com evolução do contexto operacional. Deve, também, incluir uma avaliação do impacto real e potencial das atividades sobre os direitos humanos, a integração das conclusões e sua atuação a esse respeito; o acompanhamento das respostas e a comunicação de como as consequências negativas são enfrentadas; cobrir impactos adversos que a empresa causa ou para os quais contribui, por suas atividades ou relações (Princípio 17). A fim de operacionalizar o processo de *due diligence* as empresas devem recorrer a especialistas internos ou externos independentes, além de envolver consulta aos grupos potencialmente afetados e outras partes interessadas, a depender do tamanho, natureza e contexto da operação (Princípio 18).

Para prevenir e mitigar os impactos negativos sobre os direitos humanos, as empresas devem integrar as conclusões de suas avaliações de impacto no marco das funções e processos internos pertinentes e tomar as medidas apropriadas. Essa efetiva integração requer que a responsabilidade de prevenção seja atribuída aos níveis e funções adequados dentro da empresa e, ainda, que as decisões internas, as atribuições orçamentárias e os processos de supervisão possibilitem oferecer respostas eficazes a esses impactos. A ação apropriada varia conforme a capacidade de influência para prevenir os impactos negativos e o grau de responsabilidade (causa ou contribuição), incluindo a responsabilidade direta, decorrente de operações, serviços ou produtos e a indireta, resultante de relações comerciais (Princípio 19).

A fim de verificar se estão sendo tomadas medidas para prevenir os impactos adversos sobre os direitos humanos, as empresas devem fazer um acompanhamento da eficácia de sua resposta, o qual deve basear-se em indicadores qualitativos e quantitativos adequados, bem como levar em consideração as informações vindas de fontes (Princípio 20). Tais medidas tomadas devem ser comunicadas externamente, razão pela qual é altamente recomendável que as empresas busquem fazê-lo de uma forma e frequência que reflitam as consequências das atividades da empresa sobre os direitos humanos e que sejam acessíveis para seus destinatários, proporcionando informação suficiente para que todos possam avaliar se a resposta de uma empresa diante de consequências

concretas sobre os direitos humanos é adequada. Para tanto, deve-se assegurar a não violação dos requisitos legítimos de confidencialidade comercial (Princípio 21).

Como consequência das atividades, se as empresas constatam que provocaram ou contribuíram para provocar impactos adversos devem reparar ou contribuir para sua reparação por meios legítimos (Princípio 22), não se desincumbindo, todavia, de cumprir todas as leis aplicáveis e respeitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, onde quer que operem; buscar fórmulas que lhes permitam respeitar os princípios de direitos humanos internacionalmente reconhecidos quando confrontados com exigências conflitantes e, ainda, considerar o risco de provocar ou contribuir para provocar graves violações de direitos humanos como uma questão de cumprimento da lei onde quer que operem (Princípio 23). Por fim, há recomendação no sentido de que, quando for necessário dar prioridade às medidas para enfrentar os impactos adversos, reais e potenciais, sobre os direitos humanos, as empresas devem primeiramente tratar de prevenir e atenuar as consequências que sejam mais graves ou que possam se tornar irreversíveis, caso não recebam uma resposta imediata (Princípio 25).

À luz de todo o exposto, verificou-se que, à luz dos Princípios Orientadores das Nações Unidas, ambos, Estados e empresas têm, simultaneamente, responsabilidades diretas e distintas com o escopo de garantir a salvaguarda os direitos humanos contra possíveis violações decorrentes da atividade empresarial.

Em apertada síntese, o dever de proteção atribuído aos Estados recomenda a adoção, em âmbito doméstico, de mecanismos de prevenção e de eficaz responsabilização empresarial para os casos de violações, o que pode ser alcançado mediante edição de políticas públicas e regulamentação legislativa, respaldadas em tratados internacionais de direitos humanos e jurisprudência de cortes internacionais; além de uma participação ampla e ativa de órgãos de fiscalização, de investigação e uma célere resposta do Poder Judiciário.

Quanto ao dever de respeito aos direitos humanos que recai em face das empresas, a recomendação é de que estas devem conformar suas atividades à legislação vigente, não apenas abstendo-se de causar impactos negativos aos direitos humanos por meio de suas operações, mas também agindo positivamente no sentido de buscar mecanismos capazes de fornecer, a um só tempo, um

panorama de prevenção de impactos reais e potenciais e, ainda, de forma excepcional, diretrizes objetivas de mitigação e de reparação às vítimas.

3. AS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS PERPETRADAS PELA CONSTRUÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE E A RESPONSABILIZAÇÃO DA EMPRESA NORTE ENERGIA S.A.

Vê-se, pois, que de acordo com as diretrizes internacionais das Nações Unidas, Estados e empresas são responsáveis por prevenir, mitigar e reparar eficazmente as violações aos direitos humanos decorrentes da atividade empresarial. Ocorre que, não são raros os casos de impactos negativos aos direitos humanos ligados ao curso da atividade corporativa que poderiam ser evitados, minimizados ou reparados, mas nunca o foram. A esse respeito, traz-se à colação um caso bastante emblemático que, lamentavelmente, despontou na América do Sul e, de forma mais específica, no Brasil: o caso da construção e operação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, localizada no Estado do Pará.

A usina foi idealizada em 1975, ainda durante o governo militar, possuindo dimensões mais amplas quando comparada a obra efetivamente executada mas, por dificuldades orçamentárias, o projeto original nunca chegou a ser executado.⁷

Fato é que em julho de 2005, o Decreto Legislativo nº 1.785/05, que autorizava a implantação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte foi aprovado pela Câmara e pelo Senado, sem, contudo, valer-se da oitiva das comunidades ou povos indígenas potencialmente atingidos pela a atividade da usina. Tal omissão motivou a Procuradoria-Geral da República a ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3573, em face do Decreto por afronta ao §3º do art.231 da Constituição Federal, que exige consulta prévia aos povos afetados quando do aproveitamento de recursos hídricos em Terras Indígenas. Contudo, a ação foi extinta sem julgamento do mérito, uma vez que, por maioria, os ministros do STF

7 CONTI, Bruno; FERREIRA, Cláudia; MOREIRA, Paulo; WATANABE, Yago; **UHE - Usina Hidrelétrica de Belo Monte**, 2017; Disponível em: <<https://engenhareia.wordpress.com/2017/07/07/uhe-usina-hidreletrica-de-belo-monte/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

entenderam que via eleita pelo Ministério Público Federal para questionar o decreto não era a processualmente correta⁸.

Em 2010, após conflitos judiciais, foi concedida a Licença Prévia da obra pelo órgão ambiental responsável e, no mesmo ano o leilão para construção e operação da hidrelétrica foi realizado e vencido pelo Consórcio Norte Energia. Em 2011 o contrato de concessão e a autorização de supressão de vegetação foram expedidos pelo IBAMA, junto com a Licença de Instalação (LI) para as instalações provisórias da UHE Belo Monte, inaugurando o começo das obras.⁹ Em fevereiro de 2016 iniciou-se a operação da primeira turbina da usina, ainda em caráter de testes. Por fim, totalmente concluída e pronta para plena operação, a UHE de Belo Monte foi inaugurada em 27 de novembro de 2019.¹⁰

Ocorre que, em junho de 2019, o Ministério Público Federal, em conjunto com várias instituições, publicou o chamando “Relatório de Vistoria Interinstitucional na Volta Grande do Xingu” atestando que, com o desvio de 80% (oitenta por cento) da água do rio Xingu para alimentar as turbinas da usina, “*não está demonstrada a garantia da reprodução da vida, com riscos aos ecossistemas e à sobrevivência das populações residentes*”.¹¹ O documento atesta também “*a desestruturação da vida econômica e social da região da Volta Grande do Xingu, que impulsiona evidente processo de expulsão silenciosa das populações locais*”,¹² com muitas famílias tendo saído do local pela falta de condições de sobrevivência, sem receber nenhuma indenização ou compensação.

Ainda de acordo com o relatório, a empresa Norte Energia S.A. não vêm adotando mecanismos eficientes de mitigação, aferição e reparação quanto às

8 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3573/DF, Rel. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 01/12/2005, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2006.

9 ARAÚJO, Mayara Moreno Vasconcelos; PINTO, Karina de Jesus; MENDES, Flávio de Oliveira. **A Usina de Belo Monte e os impactos nas terras indígenas**. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, Macapá, n. 6, p. 43-51, 2014, p. 45.

10 NORTE ENERGIA S.A., 2019. **A história de Belo Monte – Cronologia**. Disponível em: <<https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/uhe-belo-monte/historico#:~:text=Belo%20Monte%20%E2%80%93%20Cronologia-,A%20hist%C3%B3ria%20de%20Belo%20Monte%20%E2%80%93%20Cronologia,projeto%20de%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20barramentos.&text=1989%20%E2%80%93%20Conclus%C3%A3o%20dos%20primeiros%20estudos%20de%20viabilidade%20da%20UHE%20Belo%20Monte.>>. Acesso em 10 jun. 2020.

11 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. **Relatório de Vistoria Interinstitucional - Garantia da vida e proteção do patrimônio natural e socioambiental da Volta Grande do rio Xingu**. Itamira/PA, 2019., p. 28. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2019/Relatorio_VGX_2019.pdf>. Acesso em 10 jun. 2020.

12 *Ibidem*.

violações de direitos humanos decorrentes de suas atividades, não dá acesso à informação nem a mecanismos de participação das comunidades, e não tem instrumentos adequados para informar os moradores sobre as variações constantes na vazão do rio Xingu. O documento apresenta 74 (setenta e quatro) constatações feitas por equipes multidisciplinares e interinstitucionais e as respectivas conclusões foram organizadas por eixos, incluindo violações a direitos básicos como saúde, educação e acesso à água e até ameaças concretas à vida dos moradores, pelas consequências ecológicas graves dos abruptos desvios das águas do rio.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)¹³ também acompanhou a inspeção e, uma vez constatada as significativas violações socioambientais bem como a vulnerabilidade das comunidades afetadas (em sua maioria população ribeirinha e povos indígenas), acabou por aprovar, por ocasião da 48ª Reunião Ordinária, a Recomendação nº 8, de 13 de junho de 2019¹⁴.

Referida recomendação, publicada em setembro de 2020, determina a tomada de providências por parte da Concessionária Norte Energia, especificando expressamente que a empresa deve assumir o custeio de uma auditoria externa e independente (*due diligence*) e garantir a publicidade dos respectivos resultados. A recomendação também é dirigida ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), a fim de que este promova a adoção das medidas necessárias para realização de uma auditoria independente para verificação das violações de direitos humanos em curso na Volta Grande do Xingu e as transformações que a concessionária Norte Energia acarretou na vida das comunidades da região. A recomendação também contempla o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União em Altamira, indicando a necessidade de adoção das medidas necessárias para responsabilização da Concessionária Norte Energia pelas violações de direitos humanos praticadas em face das populações da Volta Grande,

13 Criado pela Lei nº 12.986/2014, é órgão colegiado de composição paritária, que tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos no Brasil através de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação de direitos, destacando-se por articular medidas previstas na Constituição Federal e em tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil para efetivação destes direitos.

14 CNDH, 2020. **Frente de Trabalho para Proteção de Direitos em Deslocamentos Compulsórios Relatório Preliminar de Atividades e Recomendações**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/RelatorioDeslocamentoscompulsorios.pdf>>. Acesso em 20 set. 2020.

tendo em vista os impactos não mitigados de sua interferência no rio Xingu, bem como a ação direta na vida das comunidades.

No que se refere aos mecanismos de reparação, as diretrizes constantes nos Princípios Orientadores da ONU destinam-se ora aos Estados, ora as próprias empresas. O Princípio Fundamental constante nesse pilar preceitua que os Estados devem tomar medidas apropriadas para garantir, pelas vias judiciais, administrativas, legislativas ou de outro meios que correspondam, que quando se produzam esse tipo de abusos em seu território e/ou jurisdição os afetados possam acessar mecanismos de reparação eficazes (Princípio 25). Quanto ao dever das empresas, extrai-se, em apertada síntese, que com o intuito de atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, há previsão de que devem estabelecer ou participar de mecanismos de denúncia eficazes de nível operacional à disposição das pessoas e comunidades que sofram os impactos negativos (Princípio 29).

Vê-se, pois, que no caso da UHE de Belo Monte, muito embora seja possível discutir a responsabilização estatal que acabou por autorizar, por meio dos órgãos administrativos, a construção e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, desconsiderando os riscos ao meio ambiente e aos direitos humanos, fato é que, após a inauguração da usina e, uma vez documentado o impacto negativo que o empreendimento acarretou, verificou-se mobilização do Estado brasileiro não apenas no sentido de buscar mensurar a extensão e profundidade dos impactos negativos por meio de auditorias especializadas (*due diligence* em direitos humanos) voltadas à empresa Norte Energia S.A. e ao MMFDH; mas também de garantir uma reparação eficaz a todos que foram direta ou indiretamente afetados.

Nesse sentido, vê-se que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) recomendou expressamente uma atuação positiva por parte do Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União no sentido de pleitear reparação que, embora sejam órgãos com independência funcional e administrativa, têm, por força do texto constitucional, a incumbência de agir em prol dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, CF) e buscar a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos (artigo 134, *caput*, CF).

Quanto aos mecanismos de reparação estatais, para além das medidas administrativas direcionadas ao MMFDH e judiciais direcionadas ao MPF e DPU, poder-se-ia considerar que o Estado brasileiro também cumpriu com a diretriz das Nações Unidas que recomenda medidas legislativas, porquanto já em 21 de novembro de 2018, antes do funcionamento do complexo de Belo Monte, foi publicado o Decreto no 9.571, que “Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos”¹⁵. Para além das possíveis críticas no que se refere à voluntariedade da adesão por parte das empresas (art. 1º. §3º), fato é que o Decreto cumpre com a obrigação de ser alicerçado nos Princípios Orientadores, os quais também não são vinculantes: sendo possível verificar ao longo de todo o texto, correspondência com os pilares dispostos por Ruggie no que se refere à proteção, respeito e reparação a possíveis danos aos direitos humanos na seara empresarial.

Ocorre que, se por um lado, seria possível defender – ainda que parcialmente – uma atuação estatal no sentido de buscar a responsabilização e reparação dos impactos negativos causados pela instalação e operação da UHE de Belo Monte, cumprindo, pois, com o dever de proteção aos direitos humanos; por outro, não parece ser defensável aduzir que a atuação da empresa Norte Energia S.A. esteja de acordo com o dever de respeito aos direitos humanos propostos pelos Princípios Orientadores das Nações Unidas.

Isto porque, a ausência de condenação judicial que, frise-se, ainda pode vir a ocorrer conforme atuação jurídica do MPF e DPU, fato é que, tal como consta do relatório multidisciplinar e averiguação *in loco*, por parte do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), há significativas violações aos direitos humanos decorrentes do empreendimento mas, em contrapartida, não há por parte da Norte Energia S.A. a notícia de adoção de mecanismos de mitigação, aferição e reparação quanto às violações de direitos humanos decorrentes de suas atividades, nem, tampouco, da existência de meios de transparência ou qualquer tipo de acesso à informação acerca da situação à população afetada.

15 BRASIL. Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. de 2018. Seção 1, p. 01.

4. CONCLUSÃO

Verificou-se que a relação entre as empresas e a proteção dos direitos humanos passou a integrar de forma recorrente a agenda internacional fazendo surgir, também no âmbito das Nações Unidas, o aparecimento de uma agenda global em direitos humanos e empresas.

A publicação dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, em 2011, inaugurou uma espécie de padrão global capaz de fornecer um plano para as etapas que todos os Estados e empresas devem adotar para defender os direitos humanos. Nesse sentido, embora de caráter não vinculante, os PO's trazem diretrizes contendo deveres de proteção que recaem em face dos Estados e deveres de proteção que recaem em face das próprias empresas, as quais devem ser capazes de identificar, prevenir, mitigar e prestar contas de como abordam os impactos nos direitos humanos relacionados a suas atividades e operações.

O audacioso empreendimento de construção e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, sob responsabilidade de empresa Norte Energia S.A. acabou por revelar impactos negativos não apenas ao meio ambiente, mas também aos direitos humanos como um todo.

Desta trágica experiência, foi possível apurar que, se de um lado, o Estado brasileiro vêm – ainda que tardiamente –, buscando valer-se de mecanismos administrativos, legislativos e judiciais para garantir uma eficaz reparação dos danos e a correta responsabilização da empresa; de outro, a omissão da Norte Energia S.A. em aderir a programas de *due diligence* em direitos humanos para aferição e reparação das violações de direitos humanos decorrentes de suas atividades, somadas à inexistência de meios de transparência capazes de sanar as reivindicações da população afetada, permitem concluir que a empresa está muito aquém de cumprir o dever de respeito aos direitos humanos propostos pelos Princípios Orientadores das Nações Unidas.

5. REFÊRENCIAS

ARAÚJO, Mayara Moreno Vasconcelos; PINTO, Karina de Jesus; MENDES, Flávio de Oliveira. **A Usina de Belo Monte e os impactos nas terras indígenas.** Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, Macapá, n. 6, p. 43-51, 2014.

BRASIL. Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. de 2018. Seção 1, p. 01.

CNDH, 2020. **Frete de Trabalho para Proteção de Direitos em Deslocamentos Compulsórios Relatório Preliminar de Atividades e Recomendações**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/RelatorioDeslocamentoscompulsorios.pdf>>. Acesso em 20 set. 2020.

CONTI, Bruno; FERREIRA, Cláudia; MOREIRA, Paulo; WATANABE, Yago; **UHE - Usina Hidrelétrica de Belo Monte**, 2017; Disponível em: <<https://engenhareia.wordpress.com/2017/07/07/uhe-usina-hidreletrica-de-belo-monte/>>. Acesso em 12 jun. 2020.

FEENEY, Patricia. **A Luta por Responsabilidade das Empresas no Âmbito das Nações Unidas e o Futuro da Agenda de Advocacy**. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 6, n. 11, dez. 2009, 175-191, p. 178. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sur/v6n11/09.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. **Relatório de Vistoria Interinstitucional - Garantia da vida e proteção do patrimônio natural e socioambiental da Volta Grande do rio Xingu**. Itamira/PA, 2019., p. 28. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2019/Relatorio_VGX_2019.pdf>. Acesso em 10 jun. 2020.

NAÇÕES UNIDAS, **Declaração Universal de Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em 17 abr. 2019.

NORTE ENERGIA S.A., 2019. **A história de Belo Monte – Cronologia**. Disponível em: <<https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/uhe-belo-monte/historico#:~:text=Belo%20Monte%20%E2%80%93%20Cronologia-,A%20hist%C3%B3ria%20de%20Belo%20Monte%20%E2%80%93%20Cronologia,projeto%20de%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20barramentos.&text=1989%20%E2%80%93%20Conclus%C3%A3o%20dos%20primeiros%20estudos%20de%20viabilidade%20da%20UHE%20Belo%20Monte>>. Acesso em 10 jun. 2020.

RUGGIE, John Gerard. **Quando negócios não são apenas negócios – as corporações multinacionais e os Direitos Humanos**. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

SHUTTER, Oliver de; RAMASTRY, Anita; et.al. **Human Rigths Due Diligence: The role of States**. December 2012. P. 3. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/58671817d2b857fd0d141820/1483151386977/Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3573/DF, Rel. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 01/12/2005, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2006.

UNITED NATIONS, 2007. **United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development**. Geneva. Disponível em: <https://unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf>. Acesso em 17 abr. 2020.

UNITED NATIONS, 2008. Human Rights Council. **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**. U.N. Doc. A/HRC/8/5. 2008. Disponível em: <<https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/reports-and-materials/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>>. Acesso em 03 out. 2018.

UNITED NATIONS, 2011. **Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.