

Palinha #8

A série de infográficos do FGV CeDHE | Set. 2021.

Desafios e oportunidades para a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente em rodovias

O dever de proteção, promoção e respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente

Agenda 2030 e infraestruturas sustentáveis e resilientes

Projetos de infraestrutura e a proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente

Desafios e oportunidades na perspectiva dos tomadores de decisão



Equipe FGV CeDHE: Fernanda Cyrineo Pereira,
Giovana Agutoli, Livia Cunha de Menezes,
Rafaella Monesi, Roberta Peixoto Ramos,
Tamara Brezighello Hojaj
Edição: Juliana Reimberg

Sobre o FGV CeDHE

O Centro de Direitos Humanos e Empresas (FGV CeDHE) é um centro de pesquisa aplicada da FGV Direito SP. A sua missão é realizar pesquisas sobre o impacto dos negócios nos direitos humanos e influenciar políticas públicas e práticas privadas.

Esta pesquisa é financiada pela Gordon and Betty Moore Foundation.

A Gordon and Betty Moore Foundation apoia descobertas científicas pioneiras, conservação ambiental, melhorias nos cuidados aos pacientes médicos e preservação das características específicas da área da Baía de São Francisco, na Califórnia.

Visite Moore.org e siga @MooreFound

Estados, direitos humanos e meio ambiente

Os Estados têm o dever primordial de proteger, promover e respeitar os direitos humanos e o meio ambiente em todas as suas atividades e relações, conforme os diversos tratados internacionais de direitos humanos.

DE QUAIS DIRETOS ESTAMOS FALANDO?

Todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, a começar por aqueles previstos na Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Direito à vida

Direito à liberdade de pensamento

Direito à moradia

Direito à segurança no trabalho

Direito à saúde

Direito à religião

Direito à educação

Direito à saúde

Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e condição fundamental para o pleno exercício dos demais direitos humanos por todas as pessoas. ¹

A Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável



Em 2015, os Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) assumiram um novo compromisso, com a chamada **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**.

A Agenda 2030 é um plano de ação para o alcance de **17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, por meio de 169 metas correlatas. Os ODS almejam erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões; combater as desigualdades nacionais e entre os Estados; preservar o planeta; promover um crescimento econômico progressivo, inclusivo e sustentável; e fomentar a inclusão social.²

Para isso, os Estados se comprometeram a **não deixar ninguém para trás**. Isso significa:

a) identificar aqueles que estão em situações de vulnerabilidade e por quais razões;

b) adotar medidas para lidar com as razões identificadas, reduzindo desigualdades e combatendo discriminações;

c) monitorar e aprimorar as medidas implementadas; e

d) prestar contas à sociedade sobre o que foi feito.³

O ODS 9 é voltado à construção de infraestrutura sustentável e resiliente

Mas o que é isso?

Infraestrutura sustentável diz respeito a projetos que fomentam a economia, por exemplo com a criação de empregos que persistem no tempo; preservam recursos naturais; contribuem para reduzir mudanças climáticas; e são desenvolvidos levando a sério as necessidades, críticas e sugestões de comunidades locais, sem qualquer discriminação.



Infraestrutura resiliente se refere a projetos capazes de resistir e se adaptar aos efeitos de choques econômicos, ambientais e sociais, assegurando maior estabilidade às comunidades e evitando a interrupção de seus meios de subsistência.

Para tanto, **é necessário que ao longo de todo o Processo de Tomada de Decisão (PTD) de projetos de infraestrutura seja adotada uma abordagem baseada em direitos, capaz de reduzir desigualdades e combater práticas discriminatórias, não deixando ninguém para trás.**⁴

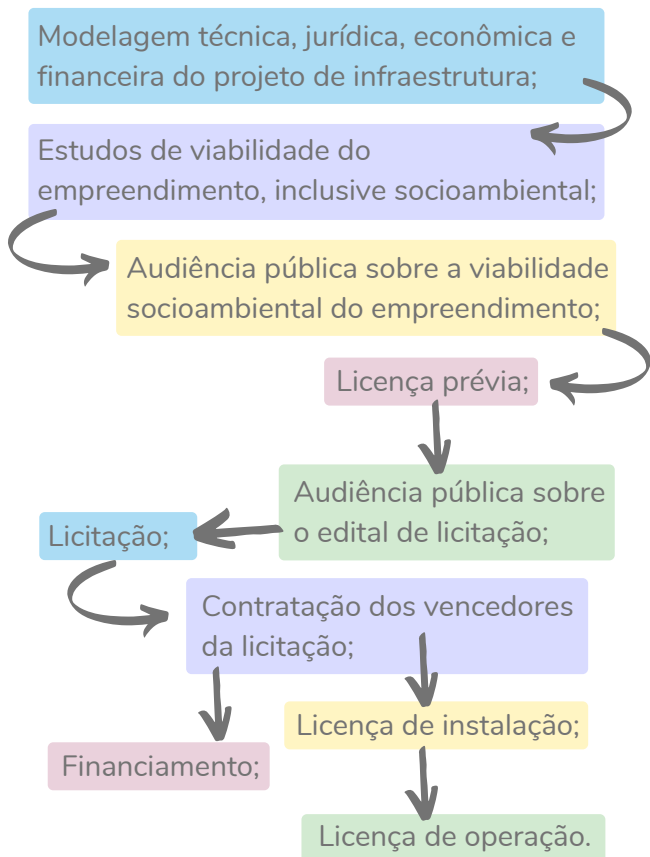
9 INDUSTRY, INNOVATION
AND INFRASTRUCTURE



O PTD de projetos de infraestrutura

O PTD é compreendido como a **sequência de momentos decisórios, públicos ou não, sobre o andamento de um projeto de infraestrutura.** ⁵

Tradicionalmente, o PTD segue o seguinte fluxo:



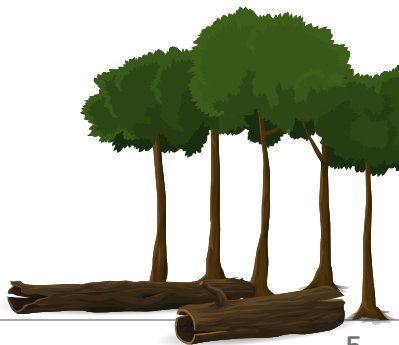
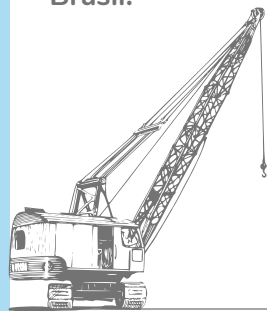
IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Projetos de infraestrutura têm uma série de impactos socioambientais negativos.

Por exemplo, poluição, desmatamento, dificuldade de acesso à água potável, deslocamento forçado, perda de modos de vida tradicionais e outros que agravam ainda mais situações pré-existentes de vulnerabilidade.⁶

No Brasil, não é diferente. A visita do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU constatou uma série de abusos a direitos em projetos de infraestrutura, como violência contra mulheres, exploração sexual de crianças e adolescentes e ausência de consulta livre, prévia e informada a povos indígenas e tradicionais.⁷

Nesse cenário, é fundamental compreender quais são os desafios e as oportunidades para a proteção, a promoção e o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente no PTD de projetos de infraestrutura no Brasil.

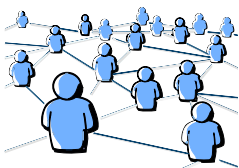


Para isso, fizemos **entrevistas** semiestruturadas em profundidade **com diferentes atores da Administração Pública** envolvidos no **PTD especificamente de rodovias**, a saber: DNIT, IBAMA, Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), MPF, FUNAI e Ministério da Infraestrutura. As entrevistas foram realizadas virtualmente, em razão da pandemia do COVID-19.

Quais são os desafios para proteção, promoção e o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente em PTDs de rodovias?

Conforme os atores entrevistados, há **3 grandes blocos de desafios**, relacionados:

1 Ao planejamento dos empreendimentos, em uma perspectiva mais ampla.



2 À construção de uma governança pública para a gestão do projeto.

3 Às diferentes etapas do licenciamento ambiental.



Desafios

Os principais desafios que os entrevistados identificaram sobre o **planejamento dos empreendimentos, em uma perspectiva ampla**, são:

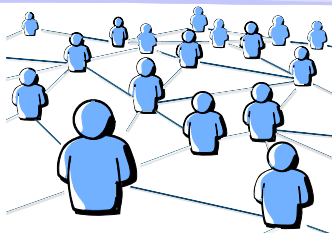
- As dificuldades em dimensionar a capacidade pública necessária para atender às novas demandas, por exemplo, no sistema de saúde e na segurança pública;
- A falta de clareza sobre o que se pode exigir sobre direitos humanos e meio ambiente dos órgãos públicos a cargo do projeto;
- A carência de avaliações mais abrangentes que o licenciamento, a fim de detectar as necessidades do território e melhor prevenir impactos socioambientais.



Desafios

Por sua vez, os principais desafios para a **construção de uma governança pública para a gestão do empreendimento** foram:

- A baixa participação e envolvimento nas discussões sobre as obras por parte dos municípios;
- A desarticulação entre as diferentes esferas do Governo;
- A descontinuidade político-administrativa nas ações e programas visando a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente;
- A insuficiência do diálogo tanto entre os órgãos públicos, quanto entre estes e as comunidades impactadas;
- A falta de transparência para com as comunidades em relação ao projeto e às responsabilidades dos órgãos públicos envolvidos.



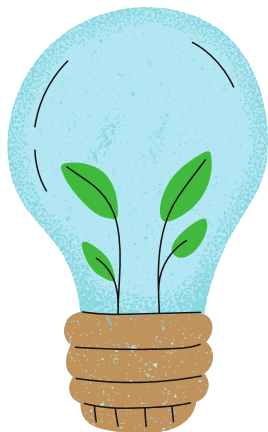
Desafios

Por fim, os desafios preponderantes sobre as **diversas etapas do licenciamento ambiental** na opinião dos entrevistados são:

- A falta de clareza sobre a função do licenciamento ambiental;
- O pouco conhecimento sobre o modo de vida e os direitos dos povos indígenas e tradicionais nos órgãos públicos envolvidos na gestão dos projetos de infraestrutura;
- O pouco avanço na compreensão e na realização da consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção nº 169 da OIT. 8

Licenciamento ambiental

é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental.

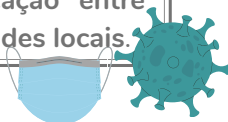
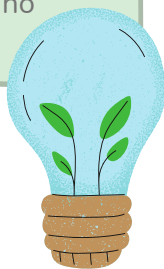


Desafios

Ainda, outros desafios sobre as **diversas etapas do licenciamento ambiental** são:

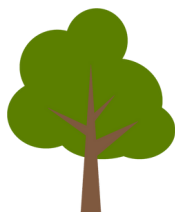
- O grande número de rodovias não licenciadas no país;
- A existência de lacunas nos estudos socioambientais e sobre as possíveis alternativas técnicas e locacionais;
- A insuficiência de critérios para determinar quais povos serão impactados pelo projeto e, conseqüentemente, abarcados no licenciamento;
- A ausência de monitoramento suficiente da implementação das medidas previstas no licenciamento.

No contexto da pandemia da Covid-19, as vulnerabilidades pré-existentes dos territórios foram intensificadas, a exemplo dos **elevados índices de desemprego** e da **situação de pobreza**, bem como as **dificuldades para a comunicação entre órgãos públicos e as comunidades locais**.



A despeito dos desafios, há oportunidades para avançar na proteção, promoção e respeito dos direitos humanos em PTDs de rodovias:

- Aprimorando a qualidade do diagnóstico socioambiental realizado no âmbito do licenciamento dos projetos.
- Avançando na criação, ou regularização, de Unidades de Conservação nos territórios, a fim de garantir maior fiscalização.



Unidades de conservação

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, são espaços especialmente protegidos, legalmente instituídos pelo poder público em razão das suas características naturais relevantes, com objetivos de conservação, subdividindo-se em unidades de proteção integral e de desenvolvimento sustentável.

Outras oportunidades referem-se:

- Ao aprimoramento dos programas compensatórios definidos como condicionantes no licenciamento, inclusive para estimular o potencial dos povos indígenas na proteção ambiental e na geração de renda.
- À implementação de forma efetiva dos mecanismos legais de participação, como a consulta livre, prévia e informada e as audiências públicas, com o propósito de estimular o diálogo e levar as demandas das comunidades a sério



Considerações finais

Por meio dos tratados internacionais de direitos humanos, o Brasil assumiu, perante outros Estados, o dever de proteger, promover e respeitar os direitos humanos e o meio ambiente. Ainda, enquanto Estado-membro da ONU, o Brasil se comprometeu com a Agenda 2030 e com o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente, capaz de fomentar a economia, preservar os recursos naturais e promover a inclusão social, sem deixar ninguém para trás.

No contexto de projetos de infraestrutura, isso não é simples e requer reconhecer que há desafios a serem enfrentados e oportunidades a serem aproveitadas.

A pesquisa indica que há uma série de dificuldades no momento de planejamento dos projetos, no desenho de sua governança entre os diferentes atores envolvidos e ainda no licenciamento ambiental, que é hoje o instrumento administrativo voltado a mitigar impactos socioambientais.

Considerações finais

Assim, **é necessário que órgãos tomadores de decisão avancem na adoção de uma abordagem preventiva de direitos humanos efetiva desde a concepção inicial dos projetos de infraestrutura**, de modo a assegurar que as necessidades do território e das comunidades locais sejam levadas a sério.

Os 161 projetos de infraestrutura classificados como prioritários em âmbito nacional pelo PPI do Governo Federal, como a repavimentação do trecho do meio da rodovia BR-319, podem oferecer uma conjuntura propícia para isso.

Notas

- (1) United Nations Office of the High Commissioner. About Human Rights and the environment. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/AboutHRandEnvironment.aspx>> Acesso 15 set. 2021
- (2) United Nations General Assembly. Resolution 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> Acesso 15 set 2021.
- (3) United Nations Sustainable Development Group. Leave no one behind. Disponível em: <<https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>> Acesso 15 set. 2021.
- 4) The Economist Intelligence Unit. The critical role of infrastructure for the Sustainable Development Goals. Disponível em: <https://content.unops.org/publications/The-critical-role-of-infrastructure-for-the-SDGs_EN.pdf?mtime=20190314130614&focal=none> Acesso em 15 set. 2021.
- (5) Para saber mais informações sobre a Agenda 2030 e o PTD de rodovias confira o relatório "Rodovias e Impactos Socioambientais: o Caso da BR319", disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30185>>
- (6) WATKINS, G. G. et al. Lessons from four decades of infrastructure project-related conflicts in Latin America and the Caribbean. Inter-american Development Bank, 2017. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/lessons-four-decades-infrastructure-project-related-conflicts-latin-america-and-caribbean>> Acesso 15 set. 2021
- (7) UNITED NATIONS (Human Rights Council). Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises on its mission to Brazil. A/HRC/32/45/Add.1. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/096/43/PDF/G1609643.pdf?OpenElement>> Acesso 15 set. 2021
- (8) A Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 143 de 2002, define e estabelece parâmetros para a garantia do direito à consulta desses povos, de modo prévio, livre e informado, no caso de políticas públicas e projetos que possam impactar o seu modo de vida.

Ícones e fotos: Canva