

Processos de auditoria em direitos humanos e mecanismos de participação: lições e desafios advindos do licenciamento ambiental brasileiro

Due Diligence and participation: lessons and challenges from Brazilian environmental licensing



Flavia Silva Scabin, Julia Cortez da Cunha Cruz e Tamara Brezighello Hojaj

Flavia Silva Scabin é professora na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. É doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e mestre pela mesma instituição. Atualmente, coordena o Grupo Direitos Humanos e Empresa da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas.

Email: flavia.scabin@fgv.br

Julia Cortez da Cunha Cruz é mestranda em Direito Internacional na Universidade de São Paulo e bacharel em direito pela mesma instituição. Atualmente, trabalha como pesquisadora no Grupo Direitos Humanos e Empresa da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas.

Email: julia.cruz@fgv.br

Tamara Brezighello Hojaj é bacharel em direito pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Atualmente, trabalha como pesquisadora no Grupo Direitos Humanos e Empresa da mesma instituição.

Email: tamara.hojaj@gvmail.br

RESUMO

Processos de auditoria em direitos humanos incluem mecanismos de participação e engajamento da empresa com as comunidades impactadas por suas atividades. A participação e o engajamento de comunidades já são exigidos no Brasil no contexto do licenciamento ambiental de grandes empreendimentos. O presente artigo se propõe

a analisar essa experiência e a compreender os seus desafios, isso com o objetivo de fornecer orientações para o desenvolvimento de mecanismos semelhantes no âmbito de processos de auditoria em direitos humanos. Essa comparação permite concluir que, para garantir que a proteção aos direitos das comunidades impactadas seja efetiva, as ferramentas de participação devem ser utilizadas desde os momentos iniciais do planejamento e tomada de decisão de negócios e empreendimentos, devem envolver informação e capacitação da comunidade e os resultados dos processos de participação devem ser efetivamente considerados pelos mecanismos de tomada de decisão da empresa.

PALAVRAS-CHAVE

Participação – Engajamento – Auditoria em direitos humanos – Direitos humanos e empresas

ABSTRACT

Community involvement and participation of the people affected by business activities are part of human rights due diligence. Such participation is already mandatory in the case of large-scale projects through a licensing procedure. This article proposes an analysis of the Brazilian experience with participation mechanisms within the environmental licensing procedure with the aim of providing guidance for the development of similar mechanisms within human rights due diligence. This comparison leads to the conclusion that effective protection of impacted communities depends on certain conditions: participation and engagement tools should be implemented since the initial phases of project planning and decision-making; they should include information and capacity building mechanisms; and the business decision-making process should effectively consider their results.

KEY WORDS

Participation – Engagement – Human rights due diligence – Human rights and enterprises



1. Introdução

Os impactos de atividades empresariais sobre direitos humanos são inegáveis. Seja em relação a sua cadeia, como no caso do desabamento das fábricas têxteis em Bangladesh, ou relativamente a seu entorno, como no caso da exploração sexual de crianças e adolescentes ao redor do canteiro de obras de usina hidrelétricas na Amazônia, empresas se veem envolvidas em cenários complexos em que violações de direitos humanos são conectadas a suas atividades. Desde 2011, os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos vêm estabelecendo um novo paradigma em relação à responsabilidade sobre estes casos e a necessidade de que empresas adotem mecanismos de controle e gestão que previnam, mitiguem e reparem impactos de suas atividades.

Este artigo busca analisar um dos elementos destes processos de gestão: os

mecanismos de participação e engajamento das comunidades impactadas. Eles permitem que a empresa identifique os impactos que potencialmente venha a causar, desenvolva medidas de prevenção, mitigação e reparação adequadas ao contexto de intervenção, além de manter um bom relacionamento com o entorno (evitando, por exemplo, judicialização).

A participação e o envolvimento de comunidades impactadas já são exigidas, no Brasil, no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos de elevado impacto. A sua realização nesse âmbito, porém, apresenta uma séria de desafios, que dizem respeito à qualidade da participação, ao tempo em que é realizada e à sua abrangência. Compreender esses desafios estabelecendo uma comparação em relação à participação requerida no âmbito da auditoria em direitos humanos pode funcionar para garantir que os direitos das comunidades impactadas pelos negócios funcione de forma efetiva.

Cabe esclarecer, neste momento, que, em conformidade com o sentido adotado pelos Princípios Orientadores, este trabalho conceitua a auditoria em direitos humanos (*due diligence*, em inglês; ou “devida diligência”, na tradução literal para o português) como um processo contínuo de gestão de riscos para os direitos humanos cujo objetivo é identificar, prevenir, mitigar e reparar os impactos adversos das atividades empresariais sobre esses direitos.

Assim sendo, o artigo se inicia com uma breve apresentação do atual panorama, em matéria de Direitos Humanos e Empresas, do mecanismo de auditoria em direitos humanos, e da relevância de processos de participação e engajamento nesse âmbito. Em seguida, apresenta análise dos mecanismos de participação utilizados no procedimento de licenciamento ambiental no Brasil. A partir da comparação entre esses dois instrumentos, a conclusão apresenta propostas para garantir que estas ferramentas sejam efetivas para a proteção de direitos.

2. Os Princípios Orientadores sobre Direitos Humanos e Empresa e os mecanismos de participação

Em 2011, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas aprovou os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos. Tais princípios são resultado de seis anos de trabalho do Represen-



tante Especial do Secretário-Geral John Ruggie e têm como objetivo estabelecer parâmetros globais de responsabilização para situações envolvendo empresas e violações de direitos humanos.

Durante os anos seguintes, os Princípios orientaram a elaboração de uma série de documentos, incluindo esclarecimentos interpretativos (UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS 2012), guias para sua aplicação prática (UNICEF 2013), e Planos de Ação nacionais sobre o tema¹. Todo este instrumental consolida um novo paradigma no que se refere à definição das obrigações de empresas sobre direitos humanos, além de prever metas para os Estados. Ele se baseia em três pilares: a proteção, o respeito e a remediação.

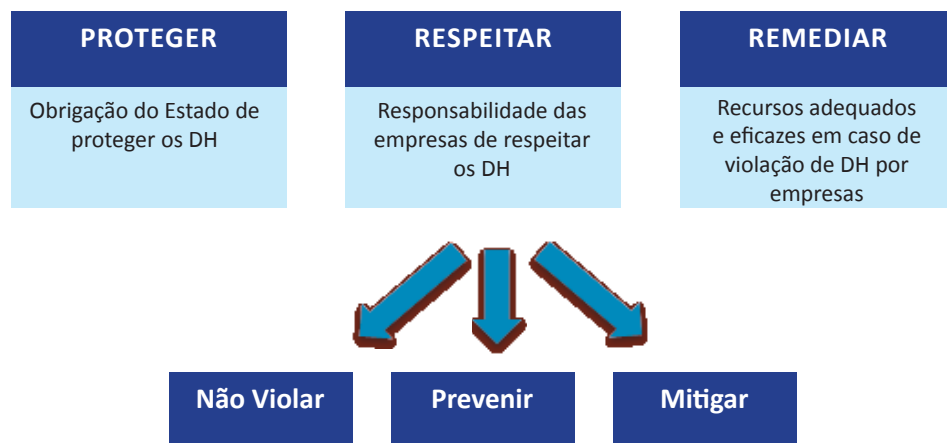
A proteção de direitos humanos é um dever do Estado. Ele consiste na obrigação de adotar as medidas necessárias para prevenir, investigar, punir e reparar violações de direitos humanos por meio de políticas públicas, legislação, regulação e submissão ao sistema de justiça (RUGGIE 2011, princípio 1). Desta obrigação decorre que o Estado deve estabelecer claramente a expectativa de que empresas atuantes em seu território ajam em conformidade ao dever de respeitar direitos humanos (RUGGIE 2011, princípio 2), além de adotar medidas legislativas, políticas e fiscalizatórias com o objetivo de concretizar essa expectativa (RUGGIE 2011, princípio 3).

As empresas, por sua vez, têm o dever de respeitar os direitos humanos. Isto significa que elas devem se abster de violar direitos e enfrentar impactos negativos com os quais estejam envolvidas (RUGGIE 2011, princípio 11). A obrigação de enfrentar impactos negativos consiste na prevenção, mitigação e, se for o caso, reparação de violações (RUGGIE 2011, comentário ao princípio 11). Para cumprir com a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, as empresas devem assumir interna e publicamente o seu compromisso com esses direitos, realizar um processo de auditoria em direitos humanos, que é foco deste trabalho, e desenvolver procedimentos para reparar adequadamente as consequências sobre os direitos humanos ligadas à sua atuação (RUGGIE 2011, princípio 15).



1. Os Planos de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos constituem um meio de implementação nacional dos Princípios Orientadores. Alguns países já produziram seus Planos de Ação. Estes documentos estão disponíveis em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>

Por fim, a responsabilidade de reparar se aplica tanto a Estados quanto a empresas. No caso de que violações se concretizem, as vítimas têm direito a reparação, a qual pode consistir em medidas de restituição, reabilitação, compensação pecuniária ou não pecuniária, sanções punitivas, entre outros (RUGGIE 2011, comentário ao princípio 25).



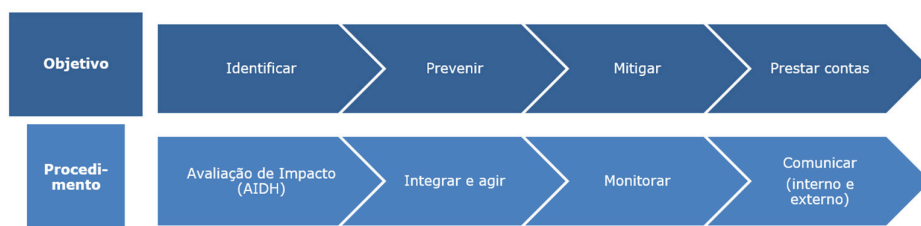
Fonte: GRUPO DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS. 2015. Grandes Empreendimentos e Direitos Humanos - Reflexão sobre desafios, lacunas e soluções para a proteção de crianças e adolescentes nas atuais práticas empresariais. *Apresentação*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Direito SP.



A partir dessas diretrizes, a efetividade da proteção dos direitos humanos no âmbito dos negócios depende, em cada país, de um conjunto de fatores, que vão desde a existência de organismo estatal especializado, capaz de fazer aplicar a lei; à determinação de deveres claros para as empresas, que terão de desenvolver e implementar processos internos, envolvendo a alta direção e também as instâncias responsáveis pela operação, para garantir que violações a direitos sejam, antes de tudo, prevenidos.

É neste último ponto que está o papel da auditoria em direitos humanos: ela é o principal meio para que empresas cumpram seus deveres de não violar, prevenir e mitigar violações relacionadas a suas atividades. Trata-se de um processo de gestão que a empresa deve realizar continuamente, considerando sempre seu contexto de atuação - ou seja, o território em que atua, as atividades da empresa, e os sujeitos e comunidades impactados por elas.

ETAPAS DE UM PROCESSO DE AUDITORIA EM DIREITOS HUMANOS



Fonte: INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING & METALS. *Human Rights in the mining and metals industry – Integrating human rights due diligence into corporate risk management processes*. Março, 2012. Disponível em: <http://www.icmm.com/document/3308> Acesso em: 14 ago. 2015. Tradução de: Grupo de Direitos Humanos e Empresas da FGV Direito SP.

Para isso, são previstas quatro etapas. A primeira delas, a avaliação de impacto em direitos humanos (AIDH), visa identificar os impactos do empreendimento no território e na cadeia, em consideração a vulnerabilidades preexistentes e à qualidade da intervenção. As duas etapas seguintes, que incluem a integração e o monitoramento, visam, a partir do diagnóstico alcançado na fase da AIDH, subsidiar o conjunto de ações que deverá ser realizado internamente com o objetivo de controlar os impactos do empreendimento, com medidas de prevenção e mitigação e o seu monitoramento. A última etapa visa avaliar o sucesso das ações levadas a cabo, além de prestar contas a seu respeito.

Para que esta ferramenta seja capaz de adequadamente diagnosticar e prevenir impactos em direitos humanos, é fundamental que ela envolva mecanismos de participação e engajamento contínuo com a comunidade. De fato, os próprios Princípios Orientadores estabelecem que para aferir os riscos de suas atividades as empresas devem realizar “consultas substanciais com grupos potencialmente afetados e outras partes interessadas, em função do tamanho da empresa e da natureza e do contexto da operação”. (RUGGIE 2011, princípio 18B)

No mesmo sentido, o Guia Interpretativo sobre os Princípios Orientadores, elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, coloca que o envolvimento com os *stakeholders* relevantes é a chave do processo de auditoria em direitos humanos. O Guia esclarece que este envolvimento consiste em processo contínuo de interação e diálogo entre a empresa e agentes que podem ser afetados por suas atividades, possibilitando que ela escute, entenda e responda a seus interesses e preocupações.



Sempre que possível, este envolvimento deve abranger um processo de consulta direta. (UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS 2012)

Entidades não diretamente relacionadas às Nações Unidas também elaboraram documentos com o objetivo de promover os mecanismos exigidos pelos Princípios Orientadores. Estes também tratam da incorporação de mecanismos de participação em procedimentos de auditoria em direitos humanos. Por exemplo, a *rede Business for Social Responsibility* (“BSR”, em inglês) elaborou relatório sobre AIDH, a primeira fase da auditoria em direitos humanos, no qual sugeriu elementos para que a consulta e o envolvimento com os agentes impactados sejam efetivos. Estes elementos são: (i) a existência de um processo realmente participativo, baseado em diálogo acessível e informado entre empresa e comunidade; (ii) a possibilidade de adaptação das políticas e dos procedimentos da empresa em conformidade com os resultados do processo participativo; e (iii) continuidade e comunicação, o que envolve tanto a prestação de contas quanto a integração dos resultados do processo participativo nos processos futuros de tomada de decisão da empresa. (BSR, 2013)



O Guia de Avaliação e Gestão de Impactos em Direitos Humanos (publicado pelas organizações International Finance Corporation, International Business Leaders Forum e Pacto Global) também traz considerações relevantes sobre a relação da empresa com a comunidade para avaliar riscos e impactos. Assim como o relatório da rede BSR, este guia também enfatiza a necessidade de que os processos de participação sejam uma via de mão dupla, envolvendo tanto o fornecimento de informações por parte da empresa quanto a incorporação das preocupações trazidas pelos agentes afetados. Ainda, destaca-se que a relação empresa/comunidade deve se estender não apenas durante o período da avaliação de impactos, mas durante toda a atividade empresarial. Para tanto, sugere-se que a estratégia de envolvimento com a comunidade seja composta das seguintes etapas: (i) identificação de atores sociais direta e indiretamente afetados; (ii) análise dos atores sociais (a qual envolve a identificação de grupos vulneráveis e a definição de estratégias e prioridades); (iii) relações com a comunidade; e (iv) gestão de queixas. Em especial, a etapa de relação com a comunidade deve ser pautada pelos princípios de acessibilidade (ou seja, a informação deve

ser comunicada em linguagem acessível e com atenção à cultura da comunidade local), inclusão (entendida como garantia que as preocupações de setores especialmente vulneráveis, como as mulheres de determinada comunidade, também serão incorporadas) e transparência (principalmente em relação aos resultados do processo participativo). (ABRAHAMS 2011)

Tem-se, portanto, que a participação é parte integrante de um processo de auditoria em direitos humanos. Mecanismos de envolvimento e consulta devem não apenas existir formalmente, mas garantir que as preocupações da comunidade sejam de fato incorporadas ao processo de tomada de decisão referente a impactos em direitos humanos. Ainda, devem ocorrer de modo contínuo, garantindo que a comunidade impactada possa permanentemente ter acesso a informações relevantes e registrar suas queixas e preocupações.

3. Os mecanismos de participação do processo de licenciamento ambiental

Atualmente, no caso de grandes empreendimentos localizados no Brasil, o controle de impactos no entorno é feito por meio do licenciamento ambiental. Conforme determinado por lei, a implementação, expansão e operação de projetos que possam causar impactos ambientais é condicionada à obtenção de licenças. Estas são concedidas por meio de um procedimento administrativo, o qual é dividido em três fases: a da licença prévia, a da licença de implementação e a da licença de operação. Por meio deste procedimento trifásico, busca-se escolher a intervenção que cause menos impactos, assim como determinar medidas de mitigação e compensação para aqueles impactos que não possam ser evitados. Embora se trate de uma licença ambiental, os impactos analisados envolvem também os efeitos do empreendimento sobre as populações do entorno.

Deve-se esclarecer que este procedimento tem objetivos e métodos diversos daqueles da auditoria em direitos humanos. Entretanto, como o licenciamento ambiental brasileiro envolve mecanismos de participação das comunidades afetadas, sua experiência constitui ponto de partida relevante. Isto porque traz dados concretos a respeito da efetividade dos sistemas já implementados. Ainda, permite que sejam identificadas possibilidades de



aprimoramento dos mecanismos já existentes, caso estes venham a ser utilizados em processos de auditoria em direitos humanos.

A legislação brasileira prevê três modos de participação no processo de licenciamento: pedidos de informação, consulta e audiências públicas. Estes mecanismos são reforçados pelos princípios da transparência e da publicidade, devidamente concretizados por meio da Lei Complementar 140/2011. De acordo com essas normas, todos os documentos relacionados ao licenciamento ambiental são públicos, de modo que devem estar à disposição das partes interessadas e devem também ser publicados em periódicos e meios eletrônicos.

Além da legislação nacional, o Estado Brasileiro assumiu a obrigação internacional de adotar mecanismos que garantam a participação de comunidades tradicionais sobre projetos que as impactem. Isto porque o Brasil ratificou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, a qual estabelece o direito de consulta livre, prévia e informada a comunidades tradicionais. Isto significa que o governo deve “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”². A Convenção 169 foi devidamente promulgada por meio do decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, e atualmente aguarda processo de regulamentação.

Dos mecanismos mencionados, o que tem maior destaque na prática brasileira é a audiência pública. Seu objetivo é informar a comunidade afetada a respeito do empreendimento a ser construído, assim como abrir um espaço para discussão do Estudo de Impacto Ambiental (“EIA”) e de medidas de compensação e mitigação (a Resolução CONAMA 009/87 explicitamente requer que a audiência seja um ambiente para tratar de dúvidas, críticas e sugestões da comunidade).

A previsão legal das audiências é percebida pelos atores envolvidos com o processo de licenciamento ambiental como um avanço, mas estes mesmos atores consideram que, atualmente, este é um instrumento de baixa efetividade. Em recente estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas



2. Convenção 169, artigo 6º

(PEDROSO-JUNIOR 2014), para o qual foram realizadas 70 entrevistas com representantes do governo, de empresas e da sociedade civil; foram identificados os seguintes fatores que explicariam a baixa efetividade das audiências são os seguintes:

- (i) Informação insuficiente acerca dos projetos, incluindo dados incompletos, avaliações de impacto de baixa qualidade e uso excessivo de linguagem técnica;
- (ii) Isolamento das audiências públicas do processo de tomada de decisão, de modo que estas têm pouca influência prática;
- (iii.) Realização das audiências tardiamente, após todas as decisões já terem sido tomadas;
- (iv) Falta de estrutura e capacidade técnica das agências estatais responsáveis pela audiência.
- (v) Outros fatores relacionados aos agentes impactados, incluindo apatia política, falta de preparação para lidar com questões socioambientais complexas e dificuldade na produção de provas e previsão de impactos;
- (vi) Outros fatores relacionados à empresa, principalmente a falta de clareza sobre a divisão entre responsabilidades públicas e privadas sobre impactos de grandes empreendimentos.



De fato, outras pesquisas vêm indicando desafios similares. Em análise de percepção realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013), registrou-se que a contribuição trazida pelas audiências é percebida como limitada por 60% dos agentes licenciadores, 70% dos empreendedores privados, e 72% dos empreendedores públicos. Em relação ao momento em que a audiência pública é realizada, pesquisa do Banco Mundial (2008) registrou uma média de 852 dias entre o início do procedimento de licenciamento e a realização das audiências públicas, que acabam por ocorrer em um estágio avançado, no qual poucas modificações ao projeto são possíveis.

Um outro fator deve ser considerado em relação à crítica que se faz a respeito da qualidade da participação. Além de muitas vezes aqueles que serão os impactados não terem conhecimento sobre seus direitos, não é claro o que deve ser cobrado como política de mitigação e aquilo que lhes era

devido pelas políticas públicas. Para Werner (2012), isso se deve tanto ao envolvimento do poder público com o projeto (como sócio ou financiador, por exemplo), quanto ao fato de que as medidas de mitigação e compensação dependem de ou se misturam com políticas públicas.

Como resultado, a população enxerga na audiência pública um espaço para solucionar todos os seus problemas (e não apenas aqueles decorrentes de impactos do empreendimento), transformando medidas de mitigação e compensação em objetos de barganha e possibilitando que os empreendedores retratem o projeto como uma etapa necessária para a superação de problemas públicos estruturais. Levadas ao cabo, essas medidas podem até gerar benefícios, dado às deficiências históricas geralmente encontradas nesses territórios, mas não são adequadas para controlar os impactos que poderão se fazer sentir com o empreendimento. Da parte das comunidades impactadas, a medida assistencial a curto prazo não inibe a violação que poderá se dar em médio ou longo prazo. Da parte do empreendedor, as externalidades não são afastadas e tudo o que puder ser formulado em termos de direitos será judicializado e decidido fora do processo do licenciamento, sem que nenhuma das partes saia, ao final, satisfeita. Alguns danos são irreparáveis, do lado das comunidades, e a sua reparação imprevista afeta o equilíbrio do negócio, já que não foi capaz de ser prevista ou incorporada nas decisões que basearam o empreendimento, desde o seu custo, o seu cronograma, o seu financiamento.

Como resposta a estes problemas, muito estados brasileiros têm realizado esforços normativos para conferir maior efetividade aos mecanismos de participação do licenciamento. Por exemplo, no Espírito Santo e na Bahia normas estaduais preveem a possibilidade de que a agência ambiental realize reuniões preparatórias antes da audiência pública, como forma de fornecer informações e buscar melhoria qualitativa da audiência³. Entretanto, na grande maioria dos Estados há poucas previsões com o objetivo de garantir que as discussões realizadas na audiência sejam efetivamente consideradas pelo processo decisório. A exceção deste cenário é o estado de Minas Gerais, cuja legislação prevê que a concessão de licenças ambien-

3. Esta possibilidade está prevista, por exemplo, no decreto nº 1.382-R de 7 de outubro de 2004, do Espírito Santo, na resolução nº 4.180 de 29 de abril de 2011, do Conselho Estadual do Meio Ambiente da Bahia, e no decreto nº 14.024 de 06 de junho de 2012, também da Bahia.



tais deve ser submetida à aprovação por um órgão colegiado composto por representantes do Estado e da sociedade civil⁴.

Por parte dos agentes envolvidos com o licenciamento, são muitas as sugestões de melhoria dos mecanismos de participação. Em entrevistas e *survey* realizados pela Fundação Getúlio Vargas (PEDROSO-JUNIOR 2014) com órgãos licenciadores, sociedade civil e empresa⁵, estes *stakeholders* propuseram estratégias de aprimoramento relacionadas a três aspectos principais. A primeira delas relaciona-se ao momento da participação em relação à tomada de decisão. Muitos atores propõem soluções similares àquelas adotadas por algumas legislações estaduais, tal qual exposto acima. Notadamente, propõem-se que reuniões e audiências sejam realizadas durante todas as fases do projeto, incluindo etapas anteriores ao Estudo de Impacto Ambiental. Uma segunda linha de propostas diz respeito à capacitação e ao engajamento social dos atores impactados. Sugeriu-se a realização de workshops e seminários, os quais garantiriam aos sujeitos impactados um instrumental mínimo, possibilitando seu engajamento em diferentes fases do empreendimento. Por fim, a terceira linha de propostas relaciona-se à incorporação de resultados dos processos de participação nos processos decisórios. Alguns atores propuseram a vinculação do projeto aos resultados do processo de participação, enquanto outros se ativeram a propor que o empreendedor e o agente licenciador sejam obrigados a dar respostas às preocupações da comunidade, justificando a decisão de utilizá-las ou não para modificar o projeto inicial.

Além disso, organizações do setor público, do setor privado e do terceiro setor também têm feitos propostas de aprimoramento dos mecanismos de participação (CDDPH 2010; CNI 2013; ABEMA 2013). Estas se focam sobretudo na necessidade de normas estabelecendo parâmetros mais claros e uniformes para a realização de audiências públicas. Vale destacar ainda que a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA, 2013) propõe o desenvolvimento de um sistema público de informação ambiental, o qual aumentaria a possibilidade de monitoramento social durante todas as fases do licenciamento.



4. Conforme previsto pelo decreto estadual nº 44.667, de 3 de dezembro de 2007, de Minas Gerais.

5. Para essa pesquisa, foram entrevistados 200 atores, dentre agentes licenciadores, empreendedores privados e públicos.

Enquanto melhorias não são implementadas, a reduzida efetividade dos mecanismos de participação faz com que muitos atores impactados vejam o Sistema de Justiça como único espaço em que suas demandas poderiam receber consideração real. De fato, processos de licenciamento relacionados a grandes empreendimentos têm enfrentado níveis altos de litigiosidade (o Banco Mundial [2008] chegou a estabelecer a litigiosidade do licenciamento ambiental brasileiro como uma das causas de sua morosidade). Estas ações judiciais são propostas tanto pelas comunidades impactadas e organizações que as representam como pelo Ministério Público. Devido ao princípio da inafastabilidade do Judiciário, elas têm levado os tribunais a discutirem impactos sociais e medidas de mitigação e compensação realizadas por meio do processo de licenciamento.

Além de levarem ao Judiciário demandas negligenciadas pelos processos de participação, os peticionários muitas vezes também questionam o próprio mecanismo de participação. Por exemplo, em relação à Rodovia dos Carajás (MA), houve concessão de liminar determinando a suspensão do projeto até que fossem adotadas determinadas medidas, incluindo a realização de audiências públicas com as comunidades afetadas. No setor portuário, houve questionamento judicial da ausência ou insuficiência de audiências públicas no Porto Pecém (CE), no Porto Sul (BA) e no Porto Maravilha (RJ). Ainda, em relação ao Projeto Bujuru (RS), o Ministério Público propôs ação judicial questionando não a ausência de audiência pública, mas o fato de que o projeto havia sido modificado após sua realização, sem que a consulta aos envolvidos fosse refeita. Por fim, hidroelétricas localizadas na Amazônia brasileira têm sido submetidas a intensa judicialização, a qual envolve tanto a insuficiência quanto a inadequação dos mecanismos de consulta e participação (para mais detalhes ver SCABIN 2014).

Além da judicialização em âmbito nacional, cabe destacar que o Brasil foi também submetido a litigância internacional a respeito de mecanismos de participação e consulta. Trata-se do caso Usina Hidrelétrica Belo Monte, levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelas comunidades tradicionais impactadas pela construção da hidrelétrica. A Comissão Interamericana expediu Medida Cautelar determinando que a construção da usina fosse interrompida até que fossem adotadas determinadas medidas direcionadas a garantir os direitos das comunidades, in-



cluindo a realização de consulta às populações indígenas. Deve-se ressaltar, aqui, que o procedimento de consulta não se confunde com o mecanismo de audiência pública. Embora ambos sejam ferramentas de participação direta, a consulta é procedimento específico que visa envolver comunidades tradicionais no processo de tomada de decisão. Ela precisa ser livre, prévia e informada, e deve ocorrer em momento anterior à tomada de decisão a respeito da construção do empreendimento (já audiências públicas podem ocorrer posteriormente, por exemplo, para tratar de medidas de compensação e implementação). Após forte reação do governo brasileiro, a Comissão Interamericana reviu sua decisão e retirou a recomendação de paralização da obra. No entanto, não revisou seu posicionamento em relação à necessidade de consulta.

Embora estas ações judiciais usualmente tenham resultado desfavorável aos petionários (seja porque o Judiciário indefere o pedido, seja porque os efeitos das decisões positivas são suspensos até o trânsito em julgado da ação, que não ocorre antes da conclusão da obra), elas demonstram que, assim como os mecanismos de participação do procedimento administrativo de licenciamento, o Judiciário também não se apresenta como instância capaz de garantir que as demandas das populações impactadas sejam efetivamente consideradas. Sugerem, assim, a necessidade de processos de participação e garantia de direitos desde estágios iniciais de planejamento e tomada de decisão (SCABIN 2015).



4. A utilização de mecanismos de participação em processos de auditoria em direitos humanos

A existência dos mecanismos de participação no âmbito do licenciamento é vista como positiva pelos atores envolvidos com este procedimento. Neste sentido, entende-se que sua utilização no âmbito de processos de auditoria em direitos humanos também poderia trazer bons resultados. No entanto, as dificuldades e desafios enfrentados no âmbito do licenciamento ambiental demonstram que seriam necessários aprimoramentos para garantir que, uma vez incorporados aos processos de auditoria em direitos humanos, os mecanismos de participação efetivamente cumpram seus objetivos. A partir da análise realizada, considera-se que seriam necessárias três adaptações principais, as quais são descritas abaixo.

Em primeiro lugar, a efetividade dos mecanismos de participação está diretamente relacionada ao momento em que ocorre, à sua duração e à sua continuidade. Num processo de auditoria em direitos humanos, ferramentas de engajamento da população devem ser implementadas desde as etapas iniciais da avaliação de impacto. Assim, possibilita-se que demandas sejam formuladas em um estágio do processo de tomada de decisão no qual ainda é possível fazer adaptações ao projeto inicial. Alternativamente, nos casos em que não é possível alterar o projeto para evitar determinado impacto, a participação em estágios iniciais permite que o planejamento inclua previsão orçamentária para medidas de mitigação e compensação compatível com os impactos indicados pela população. Também se permite que essas medidas sejam implementadas em cronograma paralelo ao de implementação da obra. Para monitorar a sua implementação, é necessário ainda que as pessoas impactadas tenham acesso a mecanismos de participação (ou reclamação) enquanto durarem as atividades da empresa relacionadas a elas. Além de garantir *accountability* em relação às promessas iniciais de mitigação e compensação, esta continuidade possibilita também que a população informe a empresa sobre impactos não previstos inicialmente, e que se implementem as providências para a sua remediação.



Em segundo lugar, para que haja qualidade na participação, é preciso que esta seja bem informada. Assim, é necessário que mecanismos de participação identifiquem o nível de informação da comunidade acerca do empreendimento e dos seus impactos, prevendo, se for o caso, a realização de encontros seminários para esclarecimentos. Em particular, é necessário que a informação seja fornecida em linguagem e formato acessíveis à comunidade impactada. Neste sentido, devem-se evitar informes excessivamente técnicos. Deve-se também considerar qual o meio mais efetivo de transmissão da informação, de acordo com as práticas e costumes da população de determinado local: publicações virtuais, cartazes, boletins impressos ou comunicações via rádio e televisão são alternativas igualmente válidas, desde que as pessoas impactadas efetivamente as utilizem.

Por fim, é necessário que os processos de gestão prevejam mecanismos concretos de consideração das demandas da comunidade e dos resultados dos processos de participação nos mecanismos de tomada de decisão da empresa. Por exemplo, pode-se determinar a obrigatoriedade de que re-

querimentos e demandas da comunidade tenham respostas formais, devidamente motivadas com as razões de sua incorporação ou não nas futuras ações da empresa. Uma segunda alternativa é o estabelecimento de um órgão dotado de independência para acompanhar os processos de participação e avaliar em que medida a empresa o está considerando em suas decisões, realizando as recomendações correspondentes. Além de promover a transparência, mecanismos como estes contribuem para que processos de participação não se esvaziem ou se tornem mera formalidade. Observa-se, porém, que a real incorporação depende fundamentalmente da vontade dos tomadores de decisão, seja em alto ou médio escalão. Neste sentido, o desenvolvimento de uma cultura institucional de respeito aos direitos humanos e às demandas da comunidade impactada é um fator importante, que pode ser estimulado se a política de direitos humanos da empresa for estabelecida com a participação de todos os setores e níveis hierárquicos.

5. Conclusão

Após a aprovação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, passou-se a caminhar em direção a um novo paradigma de responsabilização em matéria de violações de direitos humanos cometidas por corporações. Em particular, não basta que as empresas deixem de violar direitos humanos – elas devem também prevenir e mitigar impactos causados por suas atividades. Para tanto, devem realizar processos de auditoria em direitos humanos, os quais envolvem mecanismos de participação e engajamento com os sujeitos e grupos impactados. Neste cenário, torna-se relevante olhar para a experiência brasileira de mecanismos de participação no âmbito do processo de licenciamento ambiental, uma vez que sistemas semelhantes poderiam ser aplicados para avaliação e gestão de impactos em direitos humanos.

Após análise dos mecanismos de participação utilizados pelo licenciamento ambiental no Brasil, conclui-se que sua utilização no âmbito de processos de auditoria em direitos humanos seria positiva desde que fossem realizados alguns aprimoramentos. É necessário que estes mecanismos sejam repensados e adaptados, de modo que possam dar respostas efetivas às demandas e expectativas dos impactados por determinada atividade empresarial.



Neste sentido, o presente artigo destacou três aprimoramentos chave. O primeiro deles relaciona-se ao momento em que se implementam os mecanismos de participação. Estes devem ser iniciados já na fase de planejamento, e deve-se garantir a possibilidade de participação enquanto durarem as atividades da empresa. O segundo diz respeito à qualidade da participação, e sua relação direta com a informação de que a população dispõe sobre determinada atividade empresarial. Neste sentido, a empresa deve não apenas disponibilizar informação sobre suas atividades, mas também garantir que esta informação seja acessível e adequada ao contexto das pessoas impactadas. Em terceiro lugar, a efetiva incorporação das demandas da população ao processo de tomada de decisão da empresa é fundamental para que mecanismos de participação não se convertam em mera formalidade, e deve ser estimulada por meio de políticas específicas voltadas a este fim.

A efetividade de mecanismos de participação e consulta contribui para a melhoria do procedimento de auditoria em direitos humanos como um todo, possibilitando que a identificação e a mitigação de impactos sejam mais eficazes e que o processo como um todo seja mais responsivo às expectativas da comunidade. Assim, pode-se dizer que a participação efetiva dos impactados é fundamental para que a empresa obtenha a “licença social para operar” – compreendida como o alcance das expectativas sociais relacionadas às atividades empresariais (RUGGIE, 2008) –, cumpra suas responsabilidades em matéria de direitos humanos, e reduza os riscos de litigância nacional e internacional.



6. Referências bibliográficas

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. 2013. *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: ABEMA.

ABRAHAMS, D. WYSS, Y. 2011. *Guía de evaluación y gestión de impactos en los derechos humanos*. Disponível em <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/dceed880404dcd-82944f9682455ae521/IFC_HRIAM_Spanish.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso: mai. 2015.

BANCO MUNDIAL. 2008. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. vII: Relatório Principal. Brasília: Banco Mundial.

BSR. 2013. *Conducting an effective human rights impact assessment: guidelines, steps and examples*. Disponível em <http://www.bsr.org/reports/BSR_Human_Rights_Impact_Assessments.pdf>. Acesso: mai. 2015.

CDDPH - Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. 2010. *Atingidos por Barragens*. Relatório. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Huma-

nos da Presidência.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2013. *Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental*. Brasília: CNI.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2011. *Medida Cautelar nº 382/2010*. Disponível em <<https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso: mai. 2015.

GRUPO DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS. 2015. *Grandes Empreendimentos e Direitos Humanos - Reflexão sobre desafios, lacunas e soluções para a proteção de crianças e adolescentes nas atuais práticas empresariais. Apresentação*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Direito SP.

PEDROSO-JUNIOR, N. N. SCABIN, F. S. CRUZ, J. C. 2014. *Consultation and public participation in environmental licensing of development projects in Brazil*. In: 3rd UNITAR-Yale Conference on Environmental Governance and Democracy. Disponível em <http://conference.unitar.org/yale2014/sites/conference.unitar.org.yale2014/files/2014%20UNITAR-Yale%20Conference-Pedroso-Junior%2C%20Scabin%20and%20Cruz_0.pdf>. Acesso: mai. 2015.

RUGGIE, J. *Protect, respect and remedy: A framework for Business and Human Rights*. Innovations, spring 2008.

RUGGIE, J. 2011. *Empresas e Direitos Humanos: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar*. Tradução de Conectas Direitos Humanos. São Paulo: Conectas Direitos Humanos.

SCABIN, F.S. PEDROSO-JUNIOR, N.N. CRUZ, J.C. 2015. *Judicialização de Grandes Empreendimentos no Brasil: impactos da instalação de usinas hidrelétricas sobre comunidades locais na Amazônia*. *Revista Pós Ciências Sociais (REPOCS) – Dossiê Sociedade Ambiente e Governança*, 22.

SCABIN, F.S. PEDROSO-JUNIOR, N.N. CRUZ, J.C. 2014. *Environmental Licensing in Brazil – Judicialization, Environmental Protection, and the Rights of Local Communities*. In: 3rd UNITAR-Yale Conference on Environmental Governance and Democracy. New Haven. Disponível em <http://conference.unitar.org/yale2014/sites/conference.unitar.org.yale2014/files/2014%20UNITAR-Yale%20Conference-Scabin%2C%20Cruz%20and%20Pedroso-Junior_0.pdf>. Acesso: mai. 2015.

UNICEF. 2013. *Children are everyone's business: workbook 2.0*. Geneva: UNICEF.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. 2012. *The corporate responsibility to respect human rights: an interpretive guide*. Geneva: UN.

WERNER, D. 2012. *Desenvolvimento Regional e Grandes Projetos Hidrelétricos (1990-2010): o caso do Complexo Madeira*. Inc. Soc. Brasília, 6 (1): 157-174, jul./dez.

