



Impactos e Licenciamento de Grandes Empreendimentos

João Akira Omoto
Procurador da república
RECIFE - JUNHO/2013

Projetos de Desenvolvimento



- Complexo processo de mudança social, com deslocamentos físicos e de modos de vida, processo simultaneamente econômico, político, social, cultural e ambiental

Megaprojetos: espaço de tensão



Democracia e Desenvolvimento

Deficit Democrático na formulação de políticas de desenvolvimento

Crescimento Econômico, Meio Ambiente e Direitos Humanos Fundamentais

- Deficit informação e participação
- Projetos orientados pela lógica do mercado
- Organização estatal deficiente ou precária
- Procedimentos não estabelecidos ou não respeitados

Principais Transformações e Problemas



- Impactos Socioambientais Negativos
 - Perda de biodiversidade e sociodiversidade
- Deslocamentos físicos e de modos de vida
- Violações de direitos – DhESC
 - ✦ Educação, Saúde, Moradia, Alimentação, Água e Terra, Meio Ambiente, Trabalho, Direitos Culturais

Questões Suscitadas



- Uso e apropriação de riquezas naturais para produção de bens econômicos
 - Significativas transformações meio ambiente - perda de biodiversidade
 - distribuição não equitativa dos ônus e benefícios do processo de desenvolvimento (concentração econômica)
 - negativa de acesso aos bens produzidos
- Externalidades econômicas - custos transferidos à sociedade
 - inerente ao processo
 - estudos de impactos ambientais e socioeconômicos falhos
 - recomposição de bens e serviços públicos afetados

Questões Suscitadas



- Empobrecimento local ou regional
 - acentuação das desigualdades sociais e econômicas
- Desagregação social e comunitária

Questões suscitadas



- Uso e apropriação de territórios culturalmente definidos
 - ✦ sobreposição de usos
 - ✦ disputa
 - ✦ Desterritorialização

- Alteração de modos de vida tradicionais
 - ✦ Alteração ou extinção de bens ambientais
 - ✦ Impossibilidade de acesso a lugares de culto, lazer ou produção

BENS SOCIOAMBIENTAIS AFETADOS



- De Uso Comum - Direitos Difusos
- De Uso Coletivo ou Individual – Direitos coletivos ou individuais homogêneos

GRANDES PROJETOS E RECONHECIMENTO DE DIREITOS

- Significativos impactos na implantação de atividades econômicas
 - Impactos:
 - os empreendedores são acusados de ocultá-los;
 - os órgãos ambientais de negligenciá-los.

GRANDES PROJETOS E RECONHECIMENTO DE DIREITOS

Impactos e Direitos

Negativa ou ocultação de impactos

=

Negativa do reconhecimento de direitos

Megaprojetos – Projetos de Desenvolvimento

- **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**
Disposições preâmbulares

“o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes

Direito ao Desenvolvimento



- **três aspectos devem ser mencionados:**
 - a Declaração de 1986 endossa a importância da participação.
 - a Declaração deve ser concebida no contexto das necessidades básicas de justiça social.
 - Declaração enfatiza tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional.

Direito ao Desenvolvimento



- Não é um direito subjetivo clássico, cuja exigibilidade demandaria uma prestação pronta e acabada
- Exige organização e procedimentos
- Exige a união da política e do princípio do desenvolvimento enquanto norma jurídica

Direito ao Desenvolvimento



- **Desempenha as funções:**
 - a) de revogar normas e inibir políticas que lhe sejam contrárias;
 - b) de padrão de justiça que deve ser observado na formulação de leis e políticas públicas, conformando-as e legitimando-as;
 - c) de instrumento para reforçar e ampliar a exigibilidade de direitos humanos (civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais)

- **Exige:**
 - O reconhecimento do imbricamento e forte interdependência entre direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais

Desenvolvimento: Direito Procedimental



- o direito ao desenvolvimento é intrinsecamente *procedimental*, pois diz respeito à possibilidade de fruição dos processos econômicos, sociais, culturais e políticos. Essa é a tônica do direito ao desenvolvimento, que determina, na verdade, o direito à participação na vida econômica, social, cultural e política por meio de processos com abertura democrática suficiente a permitir, como afirma Melina Girardi Fachin, “uma existência autodeterminada e digna”.

Liberdade e Igualdade



- Num quadro norteado pelos princípios da igualdade, da inclusão e da participação, o desenvolvimento exige o reconhecimento e o respeito às diferenças e à liberdade cultural e, neste sentido, especial atenção à igualdade de gênero, raça, etnia e às necessidades dos grupos vulneráveis.
- Diferenças de modo de vida e culturais não podem ser objeto de discriminação ou exclusão, devendo tais grupos humanos serem reconhecidos como sujeitos de direito na sua especificidade.
- “não há, e não pode haver, modelo único de desenvolvimento, uma vez que são diferentes as percepções e experiências de cada nação”.
Cláudia Perrone-Moisés.

Relatório – PNUD 2004



- *exclusão de modo de vida – discriminação* pela ausência de reconhecimento das identidades culturais
- *exclusão da participação –* pela exclusão socioeconômica ou exclusão da participação política e dos direitos de cidadania

Como se dá a exclusão e a violação dos Direitos ?

- A) Exclusão de territorialidades
- B) Negativa de acesso à informação
- C) Desconhecimento da diversidade dos modos de vida e dos meios de reprodução física e cultural;
- D) Desconhecimento da diversidade dos meios materiais de existência e reprodução econômica.
- E) Imposição do empreendimento
- F) Cooptação de lideranças
- G) Cerceamento de liberdades
- H) Deslocamentos forçados ou induzidos de grupos humanos



- os direitos humanos compõem a nossa racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. Invocam uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana.

Nancy Fraser



- caráter bidimensional da justiça:
 - reconhecimento das diferenças e identidades culturais
 - redistribuição de bens econômicos.



- Grupos já reconhecidos pelo Estado passam à luta pelo reconhecimento como impactado pelo projeto.
- Grupos ainda não formalmente reconhecidos pela ausência ou omissão do Estado – não são reconhecidos nas suas especificidades devido à ausência do prévio reconhecimento estatal.
- Uma vez reconhecidos como impactados – passam a lutar pela adequada reparação de suas perdas.

Como melhorar esse quadro?



- a) Esforço de interpretação sistêmica, integrada, extensiva e ampliativa do arcabouço normativo internacional e nacional com vistas ao pleno reconhecimento dos grupos afetados e à reparação por todas as suas perdas;
- b) Reconhecimento da interdependência dos direitos humanos;
- c) Reconhecimento do caráter processual ou procedimental desses direitos; EIA/RIMA, LICENCIAMENTO – Escopo - Princípio da Prevenção - Tutela inibitória – prevenção do ilícito e prevenção do dano.
- d) Fortalecimento instrumentos de garantia de direitos humanos e de gestão ambiental – EIA e licenciamento ambiental.
- e) O meio ambiente de que trata as convenções internacionais não separa o homem do meio natural. O meio é social, cultural e natural.
- f) **Destaque para as peculiaridades do direito à informação e à participação democrática;**

Quais são os impactos e as transformações aceitáveis ?

- Direitos ambientais: haveria espaços intocáveis? UC, Territórios indígenas?
- Direitos culturais - quais são as transformações aceitáveis? Consulta previa e informada
- Direitos sociais – seria possível falar em um mínimo existencial?

Direitos econômicos – quais as formas adequadas de compensação por perdas econômicas? Melhoria contínua das condições de vida

Licenciamento Ambiental



- Distribuição de bens e benefícios sociais
- Identificar as diferenças de modos de vida e propor o tratamento adequado.

Licenciamento Ambiental



- Instrumento de garantia de direitos fundamentais
 - Proteção – contra violações
 - Garantia – criar condições para o usufruto
 - Promoção – visão de longo prazo

Distribuição dos ônus e benefícios sociais exige:



- (i) um diagnóstico ambiental bem realizado, com a efetiva identificação dos impactos negativos, seus efeitos sinérgicos e cumulativos e repercussão sobre modos de vida e meios materiais de existência;
- (ii) mitigações e compensações suficientes e adequadas às realidades sócio-culturais, ou seja, devem ser consideradas as necessidades, peculiaridades e diferenças entre as pessoas e entre os grupos humanos;
- (iii) mitigações e compensações condicionadas à realidade sócio-econômica regional;
- (iv) indenizações pelas perdas socioambientais e culturais,
- (v) disponibilização de eficazes instrumentos de participação e controle social; e
- (vi) a qualificação e efetivo monitoramento após a conclusão da obra e início da atividade produtiva.

Na implantação dos projetos de desenvolvimento é inadmissível

- empobrecimento local ou regional
- deslocamentos forçados sem o adequado reassentamento
- deslocamentos de modos de vida sem as adequadas compensações e readequação

Resultado



- Ninguém em situação pior
- D.S. – processo contínuo de melhoria das condições de vida
- Princípios 3 a 5 da Declaração do Rio

Artigo 11 do Pacto DhESC

- “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundado no livre consentimento.”

Exigibilidade de Direitos



- Reserva do possível - embate com os órgãos do Estado - organização e procedimentos - limitações de ordem econômica.



X

- Poluidor-pagador - Viabilidade econômica do empreendimento.

Licenciamento Ambiental - Reconhecimento de Direitos Fundamentais - CUSTOS

- Princípio 16 – Declaração do Rio

*“As autoridades nacionais deverão esforçar-se por **promover a internalização dos custos ambientais** e a utilização de instrumentos econômicos, tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e investimentos internacionais.”*

Externalidades



- Externalidade diz respeito aos efeitos que determinada atividade econômica causa sobre sistemas externos a ela, implicando em custos cuja internalização, pela impossibilidade de serem medidos, se torna impossível.

Externalidades



- Decorrentes de impactos desconhecidos ou imprevisíveis – **Custos ocultos**
- Decorrentes de estudos ambientais falhos ou omissos – **Custos ocultados**
- Recomposição de bens e serviços públicos afetados – **Custos negados**

O papel do MP e do Judiciário



- Atenção ao processo democrático e às minorias surgidas/reveladas no processo – função contra-majoritária do sistema de justiça.
- **Papel do Ministério Público** – fiscalizar os processos/procedimentos em todas as suas fases – buscar ampla e informada participação democrática – especialmente a inclusão dos grupos minoritários. O **MP não é o órgão licenciador**.
 - ✦ prevenção do ilícito ambiental por meio da tutela administrativa (controle dos atos da administração), penal (acautelatória) e civil (inibitória).
- **Papel do judiciário numa democracia** – contra-majoritário – promover o reconhecimento das minorias, garantindo a possibilidade de sua plena participação nos processos. Daí a higidez do eia/rima e a participação informada e adequada.

Buscar a internalização dos custos



- Custos ocultos – empreendimento
- Custos ocultados – responsabilidade penal, civil e administrativa.
- Custos negados – responsabilidade solidária – Estado e empreendedor.



“O desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos, mas também a sustentabilidade social. A primeira baseia-se na biodiversidade e a segunda na sociodiversidade.”

Ela Wiecko V. de Castilho

Projetos de Desenvolvimento



- 4^a. e 6^a. CCR e PFDC - atuação do MPF na tutela socioambiental
- GT - Licenciamento Ambiental de Grandes Empreendimentos
 - ✦ Planejamento Ambiental Estratégico
 - ✦ Estudo - “Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental”, Síntese de uma experiência
 - ✦ Roteiro de atuação do MPF no Lic. Ambiental
 - ✦ Transversalidade
 - ✦ Estudo - “Área de Influência de projetos”
 - ✦ Compreensão e crítica ao modelo - EPE/AAI
 - ✦ CDDPH – Direitos Humanos

Da gestão da crise à gestão do risco



- Planejamento e gestão ambientais
- AIA – AAE, AAI, EIA e Licenciamento
- Qualificação do processo – deficiências
- Efetivo acompanhamento
- Do impacto às violações de direitos/danos
- Da compensação/mitigação à reparação/perda



JOÃO AKIRA OMOTO
PROCURADOR DA REPÚBLICA
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE LONDRINA-PR
Email: akira@prpr.mpf.gov.br
Telefone: (43) 32 94 12 38