

Cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes (CISI)

Inclusão e mobilidade urbana com um enfoque de direitos humanos e igualdade de gênero

Marco de análise e identificação de instrumentos de política para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de mobilidade urbana na América Latina

Rodrigo Martínez, Carlos Maldonado y Judith Schönsteiner
(Editores)



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



cooperação
alemã

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.

[Register](#)



www.cepal.org/en/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Inclusão e mobilidade urbana com um enfoque de direitos humanos e igualdade de gênero

Marco de análise e identificação de instrumentos de política para
o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de mobilidade
urbana na América Latina

Rodrigo Martínez
Carlos Maldonado
Judith Schönsteiner
(Editores)



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



cooperação
alemã

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento foi coordenado e editado por Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Assuntos Sociais, Carlos Maldonado Valera, Oficial de Assuntos Sociais, ambos da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e Judith Schönsteiner, Consultora dessa Divisão, no âmbito do projeto “Cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina e no Caribe”, executado pela CEPAL em conjunto com a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e financiado pelo Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha. O projeto faz parte do programa de cooperação CEPAL/BMZ-GIZ.

Na redação do documento participaram, junto com Carlos Maldonado Valera, Macarena Contreras, Eva Hopenhayn, Alonso López e Judith Schönsteiner, Consultores da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL.

Os autores agradecem os insumos e observações proporcionados por José I. Suárez e Gabriel Kattan, Consultores da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL, bem como as recomendações e sugestões de Rubén Contreras, Oficial de Assuntos Econômicos, e Silvina Erin, Consultora, ambos da Divisão de Recursos Naturais, Daniela Huneeus, Assistente de Pesquisa da Divisão de Desenvolvimento Social, Sissy Larrea, Consultora da Divisão de Assuntos de Gênero, Jorge Rodríguez, Assistente de Pesquisa Superior do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE)-Divisão de População da CEPAL, e Lucía Scuro, Oficial de Assuntos Sociais da Divisão de Assuntos de Gênero, todos eles da CEPAL.

As opiniões expressadas neste documento, que não foi submetido a revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade dos autores e podem não coincidir com as da Organização ou as dos países que representa.

Publicação das Nações Unidas
LC/TS.2022/74
Distribuição: L
Copyright © Nações Unidas, 2022
Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago
S.22-00484

Esta publicação deve ser citada como: R. Martínez, C. Maldonado e J. Schönsteiner (eds.), “Inclusão e mobilidade urbana com um enfoque de direitos humanos e igualdade de gênero: marco de análise e identificação de instrumentos de política para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de mobilidade urbana na América Latina”, *Documentos de Projetos (LC/TS.2022/74)*, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2022.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações: publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Somente solicita-se que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

Índice

Resumo	7
Introdução	9
I. A dimensão social da mobilidade urbana	11
A. Mobilidade, bem-estar, direitos e coesão social: interdependências e reforço mútuo.....	11
B. Mobilidade e agenda urbana na América Latina.....	14
C. O enfoque de direitos humanos e de gênero na mobilidade urbana	15
D. Obrigações, atores e princípios para articular o enfoque de direitos e de gênero em sociedades desiguais	17
1. Obrigações internacionais dos Estados sobre direitos humanos	17
2. Interseccionalidade e o princípio de igualdade e não discriminação	21
3. Observações sobre enfoque de gênero e mobilidade.....	28
4. Direitos humanos aplicáveis aos sistemas de mobilidade.....	32
5. Empresas e direitos humanos na mobilidade urbana	41
E. Instrumentos e âmbitos de política pública para os sistemas de mobilidade sob uma perspectiva de direitos e de gênero	47
1. Instrumentos de política e o direito à mobilidade sob uma perspectiva de direitos humanos e gênero.....	47
2. Institucionalidade e mobilidade urbana	50
II. Direitos humanos e gênero nas cadeias de suprimentos dos sistemas de mobilidade	53
A. Atores das cadeias de suprimentos e impactos sobre os direitos humanos	54
1. Energia, eletromobilidade e direitos	54
2. Tecnologia, digitalização e direitos no sistema de mobilidade	56
3. Política industrial e ônibus elétricos sob a perspectiva dos direitos humanos	59
4. Outros atores relevantes com relação aos sistemas de transporte urbano	61
B. Responsabilidades das empresas e seus fornecedores	63
1. Orientações para a definição de diretrizes, incentivos e sanções.....	63
2. Responsabilidades dos atores	65

III. Reflexões finais	67
Bibliografia	71
Anexos.....	83
Anexo 1	84
Anexo 2	86
Quadros	
Quadro 1	A matriz da desigualdade social na América Latina 22
Quadro 2	Categorias de pessoas e direitos afetados pela discriminação nos sistemas de mobilidade 23
Quadro 3	Aspectos da vida das mulheres em que se refletem os nós estruturais da desigualdade de gênero com relação à mobilidade urbana.....31
Quadro 4	Direitos particularmente relevantes com relação aos sistemas de mobilidade urbana 32
Quadro 5	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito de livre circulação33
Quadro 6	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à segurança pessoal.....33
Quadro 7	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito e princípio de igualdade e a obrigação de erradicar a discriminação e violência de gênero33
Quadro 8	Direitos específicos assinalados por instrumentos internacionais de direitos humanos 35
Quadro 9	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito ao descanso 36
Quadro 10	Seleção de indicadores de bem-estar objetivo ou instrumental, bem-estar subjetivo e qualidade do serviço 36
Quadro 11	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito a um meio ambiente saudável37
Quadro 12	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito humano à saúde37
Quadro 13	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à água 38
Quadro 14	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à participação, acesso à informação e transparência..... 39
Quadro 15	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito ao trabalho e a se sindicalizar..... 40
Quadro A1	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à consulta prévia livre e informada e ao território..... 84
Quadro A2	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à vida, integridade e segurança..... 85
Quadro A3	Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à vida privada e aos dados pessoais 85
Diagramas	
Diagrama 1	Direitos, gênero e matriz da desigualdade: três ancoragens conceituais para resgatar a dimensão social na formulação de políticas públicas..... 14
Diagrama 2	Obrigações estatais da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais 18

Diagrama 3	Hipóteses de responsabilidade das empresas	45
Diagrama 4	Os princípios do enfoque de direitos humanos e sua aplicação na formulação de políticas públicas.....	48
Diagrama 5	Ciclo das políticas públicas com enfoque de direitos humanos	49
Diagrama 6	Alguns instrumentos de política no âmbito dos sistemas de mobilidade urbana	51
Diagrama 7	Riscos e impactos sobre os direitos humanos no setor energético.....	55
Diagrama 8	Riscos e impactos sobre direitos humanos no setor das tecnologias	57
Diagrama 9	Riscos para os direitos humanos no setor de ônibus ou automotivo	59
Diagrama 10	Riscos e impactos sobre os direitos humanos no setor da construção	62

Resumo

A mobilidade urbana é um determinante importante da qualidade de vida, bem-estar e gozo de direitos das pessoas que vivem nas cidades e seus arredores, bem como no funcionamento e sustentabilidade destas. Por sua vez, os sistemas de mobilidade urbana são centrais para a convivência cotidiana e a coesão social nesses espaços. Contudo, na América Latina a mobilidade em condições ótimas é com frequência um privilégio desigualmente distribuído, que se soma aos múltiplos âmbitos do bem-estar e gozo de direitos onde se manifesta em grande escala a discriminação e exclusão de pessoas e de grupos específicos da população. Por isso, no âmbito do projeto CEPAL-GIZ “Cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes no âmbito da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe”, este documento aborda a mobilidade urbana com uma visão social na qual convergem os direitos humanos, o enfoque de gênero e a matriz da desigualdade social a fim de identificar âmbitos e instrumentos de política para favorecer o gozo universal dos direitos humanos (ou evitar sua violação) nos sistemas de mobilidade urbana da região, assim como em outros setores relacionados com sua infraestrutura e sustentabilidade (energias renováveis¹ —eólica e solar—, novas tecnologias, indústria automotiva e construção, entre outras). Para isso estabelecem-se diretrizes para uma grande diversidade de atores relacionados, inclusive o setor público, o setor privado e a cidadania.

A primeira parte do documento aborda as implicações gerais da adoção e implementação de um enfoque de direitos humanos e de gênero nos sistemas de mobilidade urbana, identificando direitos humanos específicos vinculados a esses sistemas, bem como grupos de população com maiores riscos de sofrer certas violações de direitos, e âmbitos e instrumentos de política para evitá-las ou mitigá-las, em diálogo com quatro dimensões analíticas sobre a institucionalidade. Também identifica as responsabilidades do setor privado segundo os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos de 2011. A segunda parte analisa setores de atividade relacionados com a sustentabilidade ambiental dos sistemas de mobilidade urbana (energias renováveis, novas tecnologias, indústria automotiva e construção), enfatizando os riscos de violação de direitos humanos ao longo das cadeias de suprimentos em cada um.

¹ Este documento não contempla a energia proveniente de centrais hidroelétricas.

Introdução

O projeto CEPAL-GIZ “Cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes no âmbito da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe” tem entre seus objetivos o de melhorar as bases técnicas e institucionais da CEPAL e de países-membros selecionados para promover o desenvolvimento sustentável no campo da conectividade urbana. Uma segunda prioridade é ampliar a oferta de plataformas intrarregionais para o desenvolvimento da capacidade e das competências no que diz respeito à promoção do desenvolvimento sustentável na esfera da conectividade urbana. O projeto também busca gerar novos conhecimentos e promover a inovação mediante um maior intercâmbio inter-regional de experiências². Finalmente, espera-se que as recomendações de política da CEPAL considerem os efeitos da crise da COVID-19 nas pautas de consumo e produção para promover a conectividade urbana como exemplo do enfoque do Grande Impulso para a Sustentabilidade. Para avançar nesses objetivos, as ações do projeto dividem-se em três conglomerados ou *clusters*. O primeiro conglomerado gira em torno dos temas de cidade e mobilidade, dedicando-se especialmente aos sistemas urbanos de transporte e mobilidade mecânica. O segundo reúne as temáticas de tecnologia e energia e o terceiro conglomerado se concentra na política industrial, na parte relativa à indústria automotiva e outros setores associados, como a construção.

Cada uma destas divisões de vocação temática e disciplinar se junta de forma transversal através dos objetivos gerais do projeto, bem como mediante a noção transversal de sustentabilidade, com uma dimensão social comum concentrada no enfoque de direitos humanos e de gênero³. De fato, a mobilidade urbana facilitada pelo transporte público é um componente importante para o bem-estar e o gozo de direitos humanos das pessoas cotidianamente. Como se verá ao longo deste documento, a mobilidade em condições adequadas (fisicamente acessível, financeiramente acessível e segura para os usuários, entre outros), permite diretamente o exercício de certos direitos associados ao livre movimento, integridade física e autonomia individual das pessoas num sentido amplo, ao mesmo tempo que é um meio para o gozo de uma considerável diversidade de outros direitos humanos, como os direitos ao trabalho, à saúde, à educação, ao cuidado, ao lazer e ao descanso, entre outros (em particular os Direitos Econômicos, Sociais,

² Mediante estudos de casos e o estabelecimento de relações de intercâmbio e cooperação internacional, exemplos de “boas práticas” internacionais são colocados à disposição e difundidos na região.

³ Embora o enfoque de direitos humanos inclua a perspectiva de gênero, esta será abordada de maneira transversal e geral no documento, e de maneira particular numa seção específica, por ser um enfoque específico e uma linha de trabalho tanto do projeto como da CEPAL (veja a seção D.3).

Culturais e Ambientais ou DESCA). Além disso, a ausência ou superação de discriminações, exclusões ou barreiras de acesso à mobilidade é um processo central para a superação da desigualdade num sentido amplo, particularmente no caso de grupos de população específicos.

Nesse âmbito geral, o subprojeto “Direito à cidade e institucionalidade: inclusão e mobilidade com enfoque de direitos e igualdade de gênero” busca apresentar uma abordagem que permita às áreas e atividades do projeto identificar de maneira transversal a dimensão social em cada um dos conglomerados ou *clusters*, à luz desse enfoque. A tarefa consiste em repensar a mobilidade urbana a partir de um ponto de vista focado na resolução das carências entendidas como violações de direitos e exclusões que geram desigualdade. Assim, promove-se a identificação de diretrizes ou protocolos para o estabelecimento de padrões sociais, de trabalho e de gênero e o intercâmbio de boas práticas para avançar rumo a uma mudança institucional que inclua criação de capacidades, aplicação de salvaguardas e melhores práticas de acompanhamento e prestação de contas.

Disso deriva a vocação deste documento, a saber, assegurar que todos os atores envolvidos na implementação do Projeto CEPAL-GIZ “Cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes no âmbito da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe”, inclusive os governos, contem com instrumentos para definir padrões sociais, de trabalho, de direitos humanos e de gênero básicos para orientar a formulação de políticas, com base na análise das legislações, políticas e inovações revisadas e discutidas no âmbito do projeto e suas atividades. Isso envolve de forma transversal os três *clusters* do projeto, atendendo a especificidade de cada um, mas com um fio condutor concentrado em que o enfoque proposto contribua para reduzir a desigualdade relacionada com o custo financeiro dos serviços, o tempo de viagem, a comodidade e segurança, assim como diversos outros riscos de violação de direitos dentro destes sistemas. Outros aspectos relevantes que influem estão associados com o acesso, uso e aproveitamento dos sistemas de mobilidade urbana. Portanto, repensar a mobilidade urbana supõe também analisar a ação pública para resolver muitas destas carências a fim de melhorar a qualidade de vida das pessoas no âmbito urbano.

O documento está estruturado da seguinte maneira. A primeira parte apresenta a dimensão social da mobilidade urbana. Concentrando-se nas temáticas do *Cluster 1* (Cidade e mobilidade), elabora-se uma justificação e ilustração do enfoque de direitos e de gênero, com base na articulação de três ancoragens conceituais: o enfoque de direitos, a matriz da desigualdade social e o enfoque de gênero. Posteriormente, identificam-se os principais direitos humanos cujo gozo ou violação está relacionada com os sistemas de mobilidade, alguns dos instrumentos internacionais mais importantes em matéria de direitos humanos e as responsabilidades dos Estados nessa matéria, bem como as necessidades e problemáticas específicas de certos grupos de população, especialmente as mulheres. Adicionalmente, especificam-se as responsabilidades das empresas no tocante ao respeito aos direitos humanos e a implementação da devida diligência empresarial para atingir este fim. Finalmente, identificam-se os principais instrumentos de política pública que podem ser mobilizados para atender a dimensão social dentro dos sistemas de mobilidade urbana, aludindo às principais dimensões institucionais (jurídico-normativa, organizacional, técnico-operacional e de financiamento) que devem ser fortalecidas para construir uma institucionalidade sólida e comprometida com o enfoque de direitos e de gênero, assim como a inclusão destes enfoques no ciclo de políticas públicas⁴. A segunda e a terceira parte do documento retomam e adaptam, respectivamente, a discussão sobre a aplicação do enfoque de direitos e de gênero às temáticas do *Cluster 2* (tecnologia e energia) e *Cluster 3* (política industrial). A seção final apresenta, a título de conclusão, algumas linhas de trabalho prioritárias à luz dos objetivos do projeto.

⁴ Com base nisso, o anexo 2 resume vários elementos a serem considerados num protocolo para incorporar o enfoque de direitos humanos e a perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas específicas.

I. A dimensão social da mobilidade urbana

A análise das políticas públicas sobre mobilidade urbana costuma destacar temáticas como as necessidades de viagem e requisitos de vias, os custos, financiamento e tarifas, os horários, tempo de deslocamento e qualidade de serviço, a segurança e capacidade de transporte dos meios e os requisitos energéticos e impacto no meio ambiente, entre outros. Porém, do ponto de vista do desenvolvimento sustentável, os sistemas de mobilidade urbana também devem ser analisados e projetados simultaneamente a partir de sua dimensão social, isto é, como um assunto de direitos humanos, de bem-estar e de igualdade. Os sistemas de mobilidade urbana (SMU) são elementos que contribuem, conforme o caso, ao gozo de certos direitos ou, pelo contrário, à violação destes direitos e à melhoria ou piora da qualidade de vida das pessoas. Isto é, em sociedades altamente urbanizadas, como as latino-americanas, esses sistemas são um meio através do qual se desenvolvem outros direitos, como o acesso à educação ou o acesso ao local de trabalho, o que contribui para minimizar a desigualdade. Pelo contrário, quando o sistema foi projetado sem distinguir necessidades diferenciais da população ou buscar medidas que as atendam, pode contribuir para que essas lacunas se reproduzam ou agravem.

O tempo que as pessoas utilizam enquanto usuárias dos sistemas de transporte, os problemas e às vezes sérios riscos aos quais estão expostas, assim como o custo relativo que pode representar para seu bolso, têm um lugar central entre as múltiplas problemáticas sociais, de trabalho, de gênero e de direitos humanos, elementos centrais do que denominamos a dimensão social dos sistemas de mobilidade urbana. Neste sentido, convém situar estes sistemas como cenários que motivam e são provocados por desigualdades e privações de direitos. Além disso, como espaços de encontro e convivência, estes sistemas são um dos âmbitos de interação social onde as pessoas experimentam parte importante de suas relações sociais com os demais habitantes e com as autoridades. Isso também tem implicações de primeira ordem para a qualidade de vida das pessoas e em geral para a coesão social, como se argumenta a seguir.

A. Mobilidade, bem-estar, direitos e coesão social: interdependências e reforço mútuo

Nos últimos anos, vários países da América Latina foram cenário de fortes surtos de violência social: intempestivos movimentos de protesto motivados em princípio por decisões ou eventos pontuais, como

o aumento do preço do combustível ou do transporte público. No Chile, Equador e Haiti, tais surtos deveram-se ao fato de que as mudanças no sistema de mobilidade (combustíveis e preços de passagem) foram percebidas por grande parte da população como tendo um impacto direto na renda e dignidade das pessoas de estratos médios e baixos. Isso indica que os sistemas de mobilidade são um elemento central no bem-estar e na qualidade de vida das pessoas.

Com efeito, o acesso à mobilidade em condições ótimas incide de maneira constante e cotidiana na qualidade e opções de vida das pessoas numa dupla dimensão: instrumental e subjetiva. De uma perspectiva instrumental, o acesso à mobilidade incide diretamente no bem-estar físico e material das pessoas. Isto se deve a que esse acesso abrange dimensões e temáticas como a acessibilidade física, o custo e acessibilidade para os usuários, o tempo de traslado, o alcance geográfico e conectividade territorial do sistema e a segurança e salubridade das infraestruturas, entre outros aspectos. Em suma, a contribuição mais evidente desses sistemas tem a ver com a própria mobilidade, como meio para que as pessoas acessem oportunidades de trabalho, educacionais e produtivas, serviços privados e públicos e o consumo presencial de bens e serviços num sentido amplo.

Porém, além dessa importante dimensão estritamente instrumental, a mobilidade é um fator constitutivo de diversos aspectos da qualidade de vida das pessoas, por exemplo, permitindo o acesso ao lazer, ao descanso, ao entretenimento e à cultura, assim como para a manutenção e construção de vínculos e laços sociais. Trata-se da mobilidade enquanto meio para o contato com familiares e amigos, mas também para a construção de redes de apoio, com implicações em termos de capital social das pessoas e dos domicílios, assim como no nível coletivo sobre os níveis de participação e interação social. Desta forma, como cenário de interação social e interpessoal, com autoridades e entre cidadãos, os sistemas de mobilidade são um dos cenários possíveis onde se manifesta e experimenta a coesão social. No entanto, estes espaços públicos, podem afetar de maneira direta ou indireta o gozo e exercício de outros direitos humanos (veja a seção I.C).

Além disso, existe uma dimensão subjetiva e simbólica relacionada com a sensação de bem-estar e de dignidade humana que se vincula com a mobilidade urbana. Isto está relacionado com a qualidade de vida das pessoas mediante o gozo de direitos, como o direito à cultura ou ao descanso. Essa dimensão mais subjetiva, mas associada a indicadores muito objetivos, como o tempo e as condições materiais, depende da qualidade dos serviços de mobilidade em si, assim como em geral a experiência de uso. Isto alude ao tratamento recebido, à sensação de segurança ou insegurança individual durante o trajeto, à salubridade das instalações e à qualidade do serviço de transporte, o que constitui parte central, por um lado, da qualidade de vida associada ao uso do sistema e, por outro, à qualidade das interações interpessoais nas cidades, que têm um peso importante na coesão social em nossas sociedades. De fato, as vivências de discriminação, violência ou maus-tratos (de grande relevância para os níveis de confiança interpessoal) em boa medida têm como cenário os sistemas de mobilidade e seu entorno. Desta maneira, é na conjunção de ambas as dimensões, instrumental e qualitativa/simbólica, que se verifica a qualidade do serviço e a contribuição dos sistemas de mobilidade ao bem-estar individual e coletivo, assim como ao gozo efetivo de direitos e à redução da desigualdade.

Mais concretamente, um sistema de mobilidade urbano ineficaz e excludente (por exemplo, inseguro, perigoso, caro, ineficiente, impontual, poluente, sujo, nocivo para a saúde e reservado unicamente a quem não pode acessar opções privadas de deslocamento) gera uma diminuição do bem-estar cotidiano das pessoas que o utilizam, bem como no gozo de seus direitos (de mobilidade, de acesso a serviços, de vida saudável, livre de violência e de assédio, entre outros). Além disso, as desigualdades e lacunas de gozo de direitos magnificadas pelas falhas dos sistemas de transporte se ampliam em geral de maneira interseccional. Com efeito, esses fatores se entrecruzam com as desigualdades de gênero, raça ou pertencimento étnico, ciclo de vida e nível de renda. Nesse sentido, a própria ideia do direito à cidade, que se desenvolve brevemente na seção I.D.4, supõe a resolução destas carências e desigualdades mediante políticas que incorporem um enfoque de direitos e de gênero e permitam vincular o desenho destes sistemas com o gozo efetivo dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA).

Finalmente, os sistemas de mobilidade urbana são um setor de atividade econômica em si mesmo, cujos trabalhadores devem dispor de condições de trabalho decente, não somente para assegurar seu bem-estar, mas para o cumprimento de seus direitos trabalhistas e com igualdade de gênero. Essas condições de trabalho são uma variável crucial que define a qualidade dos serviços que eles ajudam a prestar aos cidadãos. Isso supõe riscos muito concretos, como no caso de condições inseguras ou insalubres de trabalho que aumentam a probabilidade de acidentes e/ou problemas de saúde, assim como a qualidade do serviço mediante o tratamento adequado, digno e sem discriminações aos usuários por parte dos trabalhadores desses sistemas, e vice-versa (CEPAL, 2021; 2016; 2018). Isto não se restringe aos prestadores do serviço de transporte, mas inclui todos os trabalhadores que participam da ampla cadeia de suprimentos que o sistema de mobilidade contém (desde os insumos para preparação de infraestrutura e meios de mobilidade, até sua operação, manutenção e atenção a usuários).

As dificuldades e riscos associados ao acesso e uso dos sistemas de mobilidade variam consideravelmente em razão de determinantes sociais, o que a CEPAL denominou a matriz da desigualdade social (CEPAL, 2016). As desigualdades de gênero manifestam-se fortemente nesses sistemas quando se examinam problemáticas como o assédio, a violência ou a insegurança, onde os sistemas de mobilidade aparecem como espaços marcados por abusos, maus-tratos e violações de direitos das mulheres e comunidades LGBTI. De um ponto de vista conceitual, a seguir apresentam-se três elementos que serão articulados detalhadamente mais adiante: o enfoque de direitos humanos, o enfoque de gênero e a matriz da desigualdade.

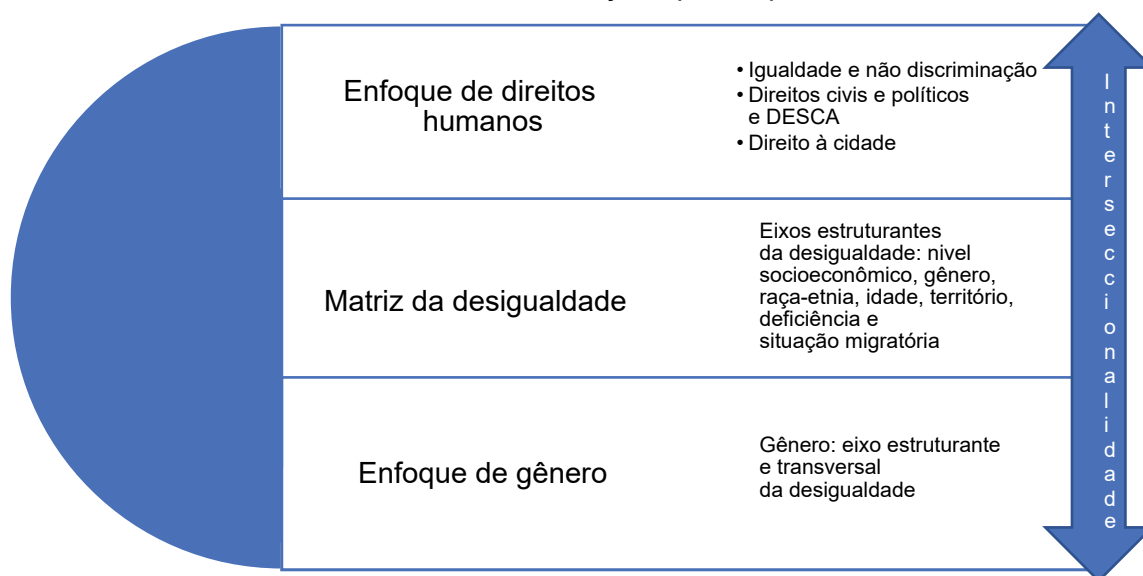
Em primeiro lugar, o enfoque de direitos humanos, à luz do princípio de não discriminação, estabelece um primeiro degrau para pensar a ação pública a partir da visão de que nenhuma pessoa pode ser privada de seus direitos humanos, de maneira direta ou indireta. As políticas devem habilitar o gozo destes direitos. As múltiplas formas de privação de direitos afetam de maneira diferenciada cada pessoa. As mulheres são um coletivo majoritário e sistematicamente discriminado e privado de seus direitos. O caráter transversal e sistêmico dessa discriminação leva à articulação necessária entre o enfoque de direitos humanos e o enfoque de gênero para identificar as dinâmicas de privação e discriminação. Nesse sentido, a forma mais prática de obter a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas é a transversalização de gênero, já que coloca o tema no centro da tomada de decisões, pois: *"transforma a sociedade positivamente através da eliminação de leis discriminatórias, normas e práticas que limitam as vozes, escolhas e oportunidades de mulheres e meninas, e as impede de realizar totalmente seu potencial"* (ONU Mulheres, 2021, pág. 2). A transversalização do enfoque de gênero corresponde a um processo de avaliação das implicações que qualquer ação política ou programa planejado em todas as áreas e em todos os níveis tem para os direitos das mulheres e homens de forma diferenciada. Isso constitui uma estratégia para fazer com que todas as necessidades e experiências de mulheres, homens e diversidades sejam parte integral da formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas, iniciativas e programas, assegurando que mulheres e homens se beneficiem de maneira equitativa dos processos do desenvolvimento (ECOSOC, 1997).

Em suma, a incorporação da perspectiva de direitos e de gênero permite construir cidades que levem em conta as lacunas e necessidades diferenciais de todas as pessoas que nelas habitam e assim propiciar a diminuição da desigualdade e um gozo efetivo de direitos, em especial dos DESCA.

Da mesma forma, a diversidade de situações quanto ao gozo (ou privação) diferenciado de direitos leva à necessidade de considerar a matriz da desigualdade social, aqueles fatores e dinâmicas que animam a reprodução da desigualdade em diversas dimensões, para identificar não somente as privações específicas de acordo com diferentes eixos de discriminação (gênero, idade, nível socioeconômico, território, deficiência, pertença étnico-racial, situação migratória e orientação sexual e identidade de gênero), mas também a lógica de interseccionalidade entre estes que acaba gerando amplas desigualdades em todos os âmbitos do bem-estar e de direitos⁵ (veja o diagrama 1).

⁵ Estas três ancoragens são descritas em maior detalhe nas seções I.C e I.D, motivo pelo qual aqui são descritas superficialmente, insistindo em seu caráter complementar e interdependente.

Diagrama 1
Direitos, gênero e matriz da desigualdade: três ancoragens conceituais para resgatar a dimensão social na formulação de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

B. Mobilidade e agenda urbana na América Latina

A complexa relação entre desenvolvimento sustentável, crescimento econômico e o processo de urbanização não é um assunto de interesse novo na discussão regional e global. Em 1976 a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat I, como resposta às mudanças demográficas no âmbito global e à rápida urbanização nos países em desenvolvimento, estabelecendo mediante vários compromissos a necessidade de se avançar para assentamentos humanos sustentáveis (CEPAL, 2017). Com este impulso inicial, a Conferência Habitat II de 1996 reafirmou os compromissos assumidos 20 anos antes segundo a "Agenda Habitat", um plano de ação que incorporava ativamente o problema da moradia digna e de acordo com as necessidades e direitos das pessoas e confirmava o papel-chave dos assentamentos humanos sustentáveis no desenvolvimento de um mundo cada vez mais urbanizado (CEPAL, 2017). Nesta linha, a Terceira Conferência, realizada em 2016 e conhecida como Habitat III, teve como resultado central a adoção oficial da Nova Agenda Urbana (NAU) para o desenvolvimento de cidades e assentamentos com um horizonte definido nos próximos 20 anos.

A NAU estabelece um guia para avançar rumo a um futuro mais sustentável focado no gozo igualitário de direitos e acesso universal aos benefícios e oportunidades que as cidades oferecem, colocando os sistemas urbanos como um meio-chave para obter o desenvolvimento sustentável (Nações Unidas, 2016). Esta mesma agenda faz um apelo à ação que permita aplicar seus princípios às diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento dos países e insta a adoção geral de seus princípios junto com ações concretas para sua aplicação. Esta agenda assume o desafio de avançar rumo a um desenvolvimento sustentável, equilibrando e integrando as dimensões econômica, social e ambiental e levando em conta a importância da dimensão urbana e a maneira em que se planejam, administram e constroem as cidades e assentamentos humanos na região (CEPAL, 2017).

A CEPAL assumiu o compromisso de apoiar o Fórum de Ministros e Autoridades Máximas de Habitação e Urbanismo da América Latina e do Caribe (MINURVI) para a aplicação destes princípios, definindo o Plano de Ação Regional (PAR) para a implementação da NAU na América Latina e no Caribe. Este Plano busca traduzir os compromissos globais da NAU em ações concretas, articulando as prioridades regionais para um desenvolvimento inclusivo, próspero e sustentável com a implementação da

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da região (CEPAL, 2017). Em outras palavras, o PAR busca produzir uma mudança estrutural que reconheça a necessidade de alcançar um desenvolvimento urbano sustentável e indicar os elementos críticos para o processo de transformação e mudança (CEPAL, 2017).

Na América Latina e no Caribe, as cidades e assentamentos urbanos concentram aproximadamente 80% da população regional e geram cerca de dois terços do PIB dos países. Até 2030 projeta-se que ambas as cifras continuem crescendo na região, embora em menor intensidade com relação à escala mundial (CEPAL, 2017). Assim, reconheceu-se que o futuro sustentável da região está estreitamente ligado a uma urbanização sustentável, associada ao menos a novos padrões de produção, distribuição e consumo em áreas urbanas e ao reconhecimento da cidade como um bem público em que se garantam direitos econômicos, sociais, ambientais e culturais, circunscritos na noção do direito à cidade (CEPAL/ ONU-HABITAT, 2016).

Nesse cenário, uma das principais características da região é que a primazia urbana está relacionada com fortes contextos de desigualdade. Desta maneira, embora as cidades sejam reconhecidas como centros de oportunidades e crescimento, também são cenários onde se expressam e reproduzem importantes manifestações da desigualdade, que incluem a exclusão e/ou segregação socioeconômica e espacial, as lacunas de acesso a moradia e serviços urbanos de qualidade e a alta vulnerabilidade social, ambiental e econômica que seus habitantes enfrentam (CEPAL, 2017).

As desigualdades urbanas expressadas nas cidades da região também supõem um desafio importante em termos de sustentabilidade ambiental, em que os sistemas de mobilidade são cruciais. Assim, as cidades que não proporcionam condições favoráveis à mobilidade coletiva acessível e segura contribuem para a preferência por alternativas motorizadas individuais e privadas, que na região são responsáveis por 38% das emissões urbanas de gases de efeito estufa (ONU-Habitat, 2012). Nesse sentido, um desenvolvimento urbano que incentiva padrões de consumo e mobilidade privados e não valoriza os bens e serviços públicos mais eficientes gera também impactos ambientais negativos. Do mesmo modo, os padrões de mobilidade associados a cada configuração urbana são tão importantes como as modalidades de transporte e mobilidade em termos do seu impacto no meio ambiente (CEPAL, 2017).

Assim, para obter cidades mais igualitárias, equitativas e inclusivas que favoreçam a sustentabilidade ambiental, o PAR destacou o papel do planejamento de cidades sustentáveis, com base na abordagem dos vínculos entre a forma urbana, o uso sustentável de recursos e a inclusão social (CEPAL, 2017). Mesmo quando o planejamento urbano é um exercício político, deve ser feito com base na pesquisa e análise de dados que se oriente para uma maior eficiência e eficácia de políticas, programas e projetos; para isso, é fundamental desenvolver uma maior colaboração nos países e entre eles (CEPAL, 2017). Com base nisso, o PAR definiu quatro princípios orientadores e resultados estratégicos para o período 2016-2036, que se traduzem em quatro eixos de ação: i) promoção de políticas nacionais urbanas; ii) criação de marcos legais urbanos; iii) planejamento urbano-territorial e desenho urbano integrado; iv) financiamento da urbanização.

Além dos aspectos específicos de cada um destes eixos de ação, é importante destacar que, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, "Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis" (Nações Unidas, 2018), destaca-se a importância de criar marcos regulatórios urbanos que ajudem a avançar rumo a cidades mais sustentáveis e justas para todos os seus habitantes. Nessa direção, e com este panorama da agenda urbana na região, a próxima seção aprofunda e desenvolve os conteúdos específicos do enfoque de direitos e de gênero como parte da construção de cidades sustentáveis.

C. O enfoque de direitos humanos e de gênero na mobilidade urbana

O enfoque de direitos humanos como referencial da análise e formulação de políticas públicas tem um valor normativo e instrumental. Normativamente, supõe que a análise e formulação de políticas públicas

não deve nunca perder de vista a centralidade da dignidade de todas as pessoas, expressada através dos direitos humanos identificados no *corpus iuris* internacional e nacional. Do ponto de vista instrumental, o enfoque de direitos concentra a análise e a formulação de políticas nas condições e obstáculos ao gozo concreto dos direitos humanos por parte das pessoas. Em outras palavras, além dos objetivos setoriais e imediatos de uma política pública, sua relevância e impacto do ponto de vista do gozo efetivo de direitos se torna uma consideração central adicional, ao mesmo tempo que se integra como parte de seus objetivos.

Algo similar ocorre com o enfoque de gênero, desta vez integrando como referência estrutural da análise e formulação de políticas as desigualdades de gênero e seus múltiplos determinantes, com o fim de afiançar a autonomia e gozo efetivo de direitos por parte das mulheres. Ambos os enfoques, de direitos humanos e de gênero, são concorrentes, mas o primeiro supõe uma orientação geral para o gozo de direitos pelo conjunto da população, atendendo as necessidades e privações particulares de grupos específicos, enquanto o segundo se concentra justamente nas desigualdades, discriminações e exclusões que se interpõem ao gozo efetivo de direitos por parte das mulheres, que representam mais da metade da população⁶. Além disso, o enfoque de gênero também enfatiza as desigualdades e discriminações de pessoas pertencentes à comunidade LGBTI⁷.

Com relação aos sistemas de mobilidade, a preocupação com as condições de vida das pessoas nos assentamentos humanos no âmbito global, tanto urbanos como rurais, deu lugar à revisão de diversas necessidades, entre elas os sistemas de transporte com que contam os habitantes das cidades. Assim, manifestou-se e reforçou-se a ideia de que estes sistemas permitem que as pessoas acessem fisicamente diversos serviços e oportunidades, embora também as exponham a riscos de saúde, como os poluentes e meios de transporte que geram congestionamento (ONU-Habitat, 1996, par. 147).

A mobilidade urbana nos países da América Latina e do Caribe, em primeiro lugar, contribui simultaneamente para o acesso e gozo de diversos direitos, como a saúde, o trabalho, a cultura e a educação, entre outros. Isso se deve a que “os direitos humanos são direitos indivisíveis e interdependentes e estão intimamente relacionados entre si” (Nações Unidas, 1993, pág. 19). Os sistemas de mobilidade também contribuem para a degradação e poluição do meio ambiente, violando os direitos a saúde, água e saneamento. Devido às condições e qualidade dos serviços e ao tipo de infraestrutura que utilizam e pelo fato de serem um lugar público e de interação social, esses sistemas podem ser um cenário onde, de maneira direta ou indireta, se fomenta ou facilita a violação de outros direitos.

Assim, os Estados devem adotar medidas de caráter legislativo, como políticas públicas, que levem a cumprir suas obrigações internacionais. Isso implica que as medidas adotadas devem contemplar um enfoque de direitos humanos, o que inclui a perspectiva de gênero. Neste sentido, devem ser adotadas medidas gerais que facilitem o gozo dos direitos e medidas especiais orientadas a atender as necessidades dos diversos grupos da população, pois o acesso desigual aos sistemas de mobilidade, ou a eventual violação de direitos em virtude de seu funcionamento, pode gerar novas lacunas ou reproduzir padrões preexistentes de desigualdade e discriminação. Deste modo, todos os direitos humanos devem ser tratados de maneira global e equitativa, atribuindo-lhes o mesmo peso (Nações Unidas, 1993).

No âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e considerando a importância da sua implementação para os direitos humanos (Nações Unidas, 2021, pág. 18), o objetivo desta seção é contribuir para a elaboração de novas políticas públicas de mobilidade urbana que considerem na sua formulação, implementação e avaliação as normas e os padrões internacionais de direitos humanos. Como parte desse objetivo procura-se contribuir para que os Estados possam detectar, prevenir ou resolver potenciais violações de direitos específicos do conjunto da população, bem como de certos grupos com vulnerabilidades e necessidades específicas. Um exemplo disso é o caso das pessoas com deficiência, a respeito das quais devem ser adotadas medidas especiais com a finalidade de assegurar o respeito, a garantia e a proteção do exercício livre de seus direitos humanos (Corte IDH, 2006) em igualdade

⁶ Embora a dimensão de gênero seja mencionada ao longo do documento de maneira transversal, a seção D.3 expõe com maior profundidade os vínculos entre mobilidade, desigualdade de gênero e autonomia das mulheres.

⁷ Considera pessoas que se identificam como lésbicas, gays, transexuais ou transgênero, bissexuais, intersexuais e queer.

de condições e sem discriminação (Corte IDH, 2003 e Corte IDH, 2021). Do ponto de vista analítico e da formulação de políticas, a matriz da desigualdade social e o princípio do universalismo sensível às diferenças oferecem um correlato à garantia universal dos direitos humanos, mediante ações e normas que abordem as necessidades diferenciais de grupos específicos da população.

Além da diversidade da população que utiliza os sistemas de transporte, são numerosos os atores que incidem no processo de mobilidade urbana. Destacam-se não só as entidades públicas, mas também as empresas privadas ou com participação do Estado que se envolvem direta e indiretamente na prestação e gestão do serviço, assim como os operadores de serviços e, entre outras, as pessoas que trabalham em diversos processos dos sistemas de transporte. Frente a isto, surge a necessidade de avaliar os dispositivos ou instrumentos de política que podem ajudar os Estados na prevenção e proteção dos direitos humanos nestes espaços de gestão pública. Estas normas e políticas serão úteis na hora de avaliar a responsabilidade empresarial que cabe a quem presta serviços de transporte.

D. Obrigações, atores e princípios para articular o enfoque de direitos e de gênero em sociedades desiguais

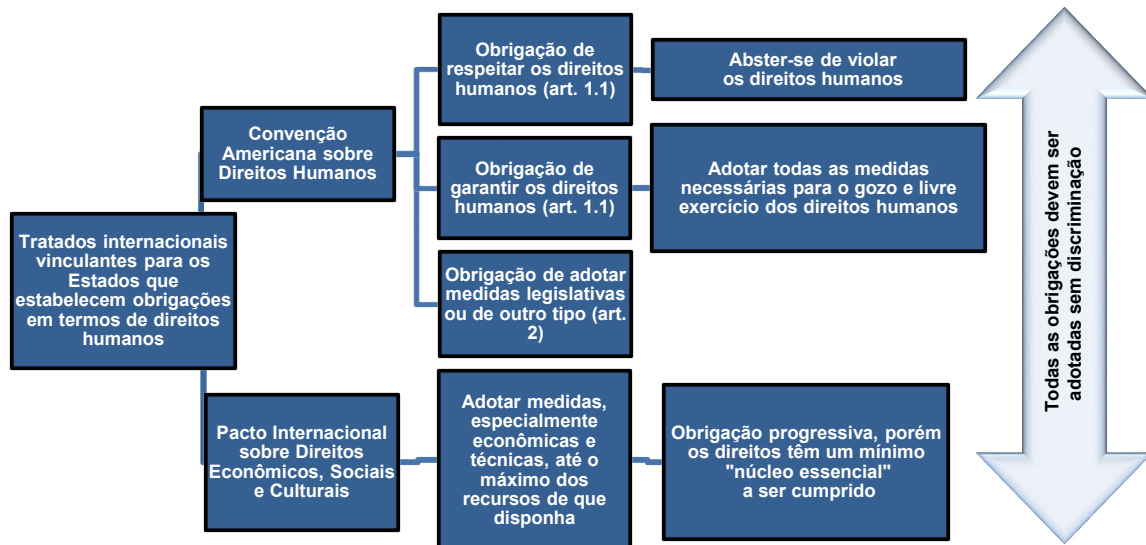
Com o objetivo de abordar as implicações do enfoque de direitos e de gênero de um ponto de vista múltiplo focado em seus elementos e princípios constitutivos, nas responsabilidades do Estado e nos vínculos com a desigualdade e as necessidades de grupos específicos de população, esta seção está organizada em quatro partes. Em primeiro lugar, explicam-se as obrigações internacionais contidas em tratados e instrumentos universais das Nações Unidas ou regionais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Em segundo lugar, analisa-se o princípio geral de igualdade e não discriminação a respeito de determinados grupos suscetíveis de sofrer violações. Em terceiro lugar, aborda-se a perspectiva de gênero nos sistemas de mobilidade urbana; finalmente, apresenta-se uma breve descrição do conteúdo dos principais direitos humanos envolvidos no processo de mobilidade urbana e transporte e sua inter-relação com os demais direitos.

1. Obrigações internacionais dos Estados sobre direitos humanos

a) Principais obrigações dos Estados com base no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos

As principais obrigações internacionais sobre direitos humanos dos países da América Latina e do Caribe correspondem àquelas contraídas através dos diferentes tratados de direitos humanos ratificados e em vigência que foram incorporadas como parte do direito interno dos Estados, através de suas constituições, mediante a adoção de medidas legislativas ou outro tipo de medidas, como as políticas públicas. Neste sentido, os principais tratados internacionais cujas obrigações serão examinadas a seguir correspondem à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969; doravante Convenção Americana ou CADH) e seu Protocolo Adicional (OEA, 1988), ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Nações Unidas, 1966) e ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1966a).

Diagrama 2
Obrigações estatais da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais



Fonte: Elaboração própria com base nos tratados internacionais mencionados.

A Convenção Americana, instrumento normativo regional, dispõe três obrigações principais, as duas primeiras no artigo 1.1 e uma terceira no artigo 2, que devem ser cumpridas de maneira transversal e a respeito de todos os direitos contidos nesse tratado. Em seu artigo 1.1 indica: "Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social" (OEA, 1969, art. 1.1). No entanto, o artigo 2 estabelece a obrigação de adotar medidas normativas ou de outra natureza, assinalando: "... os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades" (OEA, 1969, art. 2).

Em suma, o art. 1.1 obriga os Estados a respeitar, isto é, abster-se de limitar ou violar arbitrariamente os direitos das pessoas e garantir, o que implica adotar todas as medidas necessárias para que as pessoas possam gozar dos direitos contidos nesse tratado. Entretanto, o art. 2 estabelece a necessidade de que as medidas adotadas pelos Estados partes na Convenção estejam de acordo com as obrigações contraídas, isto é, respeitem e garantam os direitos humanos.

Com relação às obrigações sobre os direitos à saúde, ao trabalho e a um meio ambiente saudável, no artigo 2 o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais contempla diversos compromissos: a adoção de medidas pelos Estados partes na Convenção e também a adoção de medidas através de assistência e cooperação internacional para obter, de maneira progressiva e empregando todos os recursos disponíveis, a eficácia dos direitos do Pacto sem discriminação.

Cabe destacar que a obrigação de não discriminação é de cumprimento imediato. Com efeito, "o artigo 2.2 dispõe que os Estados partes garantirão o exercício de cada um dos direitos econômicos, sociais e culturais enunciados no Pacto sem discriminação e só pode ser aplicado em conjunção com esses direitos" (Comitê DESC, 2009, par. 7). Além disso, foram incluídos pela jurisprudência como parte das obrigações contempladas na Convenção Americana, em virtude do artigo 26 da Convenção Americana (Corte IDH, 2017a, 2018 e 2020a), e também como padrão interpretativo dos direitos à vida (OEA, 1969, art. 4.1), à integridade (OEA, 1969, art. 5.1) e à propriedade indígena (OEA, 1969, art. 21).

Por outro lado, é importante levar em conta que os DESCAs são direitos a serem garantidos de maneira progressiva e até ao máximo dos recursos disponíveis. Cada Estado deve demonstrar que efetivamente está empregando o máximo dos recursos para garanti-los. No entanto, caracterizam-se por um núcleo essencial, cujo cumprimento deve ser imediato, e elementos específicos complementares que definem o alcance de cada direito. Assim, a disponibilidade, a qualidade e a acessibilidade são elementos intrínsecos dos DESCAs que se cumprem de maneira progressiva, enquanto a não discriminação é uma obrigação imediata.

A incorporação de um enfoque de direitos humanos (tanto os civis e políticos, como os econômicos, sociais, culturais e ambientais) nas políticas sociais dos países da América Latina e do Caribe é uma obrigação que foi assumida através de compromissos internacionais e também mediante seus ordenamentos jurídicos internos, isto é, através de constituições, leis internas e políticas públicas. Embora o enfoque de direitos humanos se concentre numa obrigação de caráter jurídico, contribui para sua garantia em outros sentidos, podendo acelerar consensos políticos e sociais que deem lugar à proteção social; definindo os níveis de proteção social através dos padrões internacionais para assegurar um bom nível de vida, ou vida digna; reduzindo a falta de oportunidades e a exclusão social; impondo o cumprimento mediante padrões de acessibilidade, adaptabilidade, aceitabilidade, adequação e qualidade dos serviços públicos; avançando numa estrutura institucional integral; estabelecendo um mecanismo de prestação de contas e contribuindo para a eliminação da discriminação e o gozo dos direitos (Sepúlveda, 2014, págs. 9-11). Com efeito, “o enfoque de direitos humanos insta os Estados a adotar como marco referencial de sua atuação os princípios e as normas que reconhecem os direitos fundamentais plasmados tanto em instrumentos internacionais como nas constituições e normas nacionais” (CIDH, 2018, par. 42).

Quanto às estratégias nacionais que abrangem legislações, políticas públicas e planos nacionais de direitos humanos, entre outras medidas (Comitê DESC, 2009), é fundamental contar com mecanismos que permitam às pessoas denunciar os problemas ou privações sofridas nos meios de transporte e trajetos de viagem e contar com recursos disponíveis, adequados e efetivos que lhes permitam solucionar essas situações. “Entre as instituições que se ocupam das denúncias de discriminação costumam-se incluir os tribunais, as autoridades administrativas, as instituições nacionais de direitos humanos e os defensores do povo, que devem ser acessíveis para todos [e todas] sem discriminação” (Comitê DESC, 2009, par. 40).

Neste sentido, e do ponto de vista do desenvolvimento do direito à cidade, é necessário que os Estados adotem todas as medidas necessárias para garantir a mobilidade urbana, mas levando em consideração como eixo substancial que as medidas, legislativas ou de política pública devem ser adotadas com um enfoque de direitos humanos e perspectiva de gênero, a fim de que se considerem mudanças substancialmente efetivas para assegurar o gozo do conjunto de direitos específicos que estão vinculados à mobilidade urbana e que, por sua vez, se adotem medidas reforçadas a respeito de certos grupos, que permitam assim o livre gozo dos direitos em igualdade de condições e sem discriminação para toda a população.

Entre os grupos mais vulneráveis a respeito do gozo e exercício de seus direitos humanos foram identificadas as mulheres, conjunto majoritário do ponto de vista populacional (CIDH, 2019a) e a comunidade LGBTI. Entre os fenômenos de discriminação e violações que sofrem nos trajetos associados à mobilidade, destacam-se o assédio e a violência de gênero. A Estratégia de Montevideu, os desafios identificados pela Nova Agenda Urbana e a implementação da própria Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável exigem dos Estados políticas de mobilidade que contribuam ativamente para “resolver os nós estruturais críticos que afetam a desigualdade de gênero entre homens e mulheres, como: i) a desigualdade socioeconômica e a persistência da pobreza no âmbito de um crescimento excludente; ii) a divisão sexual do trabalho e a injusta organização social do cuidado; iii) os padrões culturais patriarcais, discriminatórios e violentos; iv) o predomínio da cultura do privilégio e a concentração do poder e das relações de hierarquia no âmbito público” (Pérez, 2019, pág. 11).

A esse respeito, a adoção de medidas concretas não só abrange o âmbito do transporte, mas estas devem contemplar a prevenção da violência em todos os espaços públicos para que meninas,

adolescentes e mulheres possam exercer livremente seus direitos. Nesse sentido, as medidas podem e devem abranger o conjunto das instalações que os sistemas de mobilidade urbana utilizam, como, por exemplo, que os mecanismos de transporte sejam seguros, mas também que haja iluminação e zonas seguras para esperar e descer dos meios de transporte (MESECVI, 2017, par. 102).

Outro aspecto a ser considerado são as obrigações específicas referentes às diversas etapas do ciclo de vida, isto é, sobre os direitos de crianças e adolescentes e os direitos das pessoas idosas. Neste sentido, em primeiro lugar, insta-se os Estados a que “estabeleçam as políticas e os procedimentos apropriados para que o transporte seja seguro, facilmente acessível para as crianças [meninas e adolescentes] com deficiência e gratuito, sempre que for possível, levando em conta os recursos financeiros dos pais ou outras pessoas que se ocupam da criança” (Comitê dos Direitos da Criança, 2006, par. 49). Deve-se priorizar o interesse superior da criança como grupo ou coletivo, especialmente quanto à adoção de medidas que podem afetar crianças pequenas, relativas ao meio ambiente e ao transporte (Comitê dos Direitos da Criança, 2006). Em segundo lugar, a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos estabelece em seu artigo 26 o direito à acessibilidade e à mobilidade e aos mecanismos de transporte como parte da autonomia e participação social; assim, os Estados devem adotar, de maneira progressiva, medidas que permitam o gozo destes direitos.

Finalmente, no âmbito dos tipos de direitos que sofrem violações nos sistemas de mobilidade, como o direito a um meio ambiente saudável, à saúde e à integridade pessoal, o Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de San Salvador referiu-se ao direito a um meio ambiente saudável indicando que, conforme previsto nesse instrumento, compreende “ao menos as seguintes cinco obrigações para os Estados [...]: a) garantir a todas as pessoas, sem discriminação, um meio ambiente saudável para viver; b) garantir a todas as pessoas, sem discriminação, serviços públicos básicos; c) promover a proteção do meio ambiente; d) promover a preservação do meio ambiente; e) promover a melhoria do meio ambiente” (Grupo de Trabalho do Protocolo de San Salvador, pág. 105). Para alguns Estados, estas obrigações são complementadas pelas obrigações incluídas no Acordo de Escazú⁸.

b) Obrigações específicas com relação aos direitos humanos por parte de atores privados e devida diligência estatal

Para poder garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos, bem como para protegê-los, deve-se integrar todos os agentes ou operadores encarregados de garanti-los. Neste sentido, as empresas estatais, as empresas com participação do Estado e as empresas privadas desempenham um papel fundamental na hora de permitir o acesso à mobilidade urbana. Na mesma linha, o Comitê dos Direitos da Criança manifestou-se ao assinalar que as empresas e as organizações sem fins lucrativos podem contribuir para a prestação e a gestão de serviços, como o abastecimento de água potável, o saneamento, a educação, o transporte e a saúde, entre outros direitos (Comitê dos Direitos da Criança, 2013a). No entanto, não indica a forma em que estes devem ser proporcionados. Cabe destacar que “os Estados não estão eximidos do cumprimento das obrigações que assumiram em virtude da Convenção quando externalizem ou privatizem serviços que afetem a efetividade dos direitos da criança” (Comitê dos Direitos da Criança, 2013, par. 33).

Desta maneira, em princípio, os Estados não são diretamente responsáveis por atos violadores realizados por particulares; neste caso, as ações ou externalidades geradas pelas empresas que contribuem para o serviço de transporte e, portanto, para a mobilidade urbana. No entanto, o SIDH reconheceu a obrigação de investigar as violações cometidas por particulares que se depreendem da Convenção Americana (CIDH 66/06, 2006), indicando que “um ato ilícito violador dos direitos humanos que inicialmente não seja imputável diretamente a um Estado, por exemplo, por ser obra de um particular ou por não se ter identificado o autor da transgressão, pode implicar a responsabilidade internacional do Estado, não por esse fato em si, mas por falta da devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos requeridos pela Convenção” (Corte IDH, 1988, par. 172). Isso quer dizer que, mesmo que o Estado

⁸ As obrigações que o Acordo de Escazú consagra não serão analisadas nesta oportunidade.

ofereça parte do serviço de transporte através de terceiros particulares, como, por exemplo, as empresas concessionárias de ônibus ou as empresas de iluminação de pontos de parada, se ocorrerem violações dos direitos das pessoas por parte das empresas, seus trabalhadores ou usuários dos meios de transporte, o Estado conserva a obrigação de supervisionar e fiscalizar essas empresas, criando os mecanismos necessários para que as pessoas tenham acesso à justiça e realizando investigações dos terceiros envolvidos. Caso não cumpra isso, estaria infringindo obrigações internacionais como as indicadas no parágrafo anterior.

Portanto, para o cumprimento do direito à cidade e o acesso ao transporte, exige-se que o Estado cumpra suas obrigações internacionais de respeito, garantia e proteção dos direitos humanos indicados. Neste sentido, os Estados devem agir com a devida diligência a respeito do funcionamento das empresas, o que implica proteger as pessoas de potenciais violações de seus direitos humanos causadas por suas atividades (neste caso, de transporte).

Isto só é possível mediante o cumprimento por parte do Estado das obrigações de prevenção; a adoção de medidas internas que regulem legislativamente ou através de políticas públicas com enfoque de direitos humanos nos meios de transporte; o cumprimento da obrigação de fiscalização e supervisão das atividades desenvolvidas por atores privados para fazer frente à sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos (Corte IDH 2017, CIDH, 2020); e a investigação de potenciais fatos violadores, bem como a punição e reparação das pessoas afetadas. Este aspecto é desenvolvido detalhadamente na seção 5.

2. Interseccionalidade e o princípio de igualdade e não discriminação

O desenvolvimento e a sustentabilidade são os pilares principais da Agenda 2030. Embora o desenvolvimento acompanhe o crescimento econômico das metrópoles, não quer dizer que em seu conjunto tenda à sustentabilidade, já que a desigualdade socioeconômica persiste em certos grupos de pessoas e, às vezes, é consequência de padrões históricos arraigados na sociedade e outras formas modernas de discriminação (Comitê DESC, 2009, par. 2).

A igualdade social deve ser considerada como o centro do desenvolvimento por dois aspectos principais: em primeiro lugar, “porque proporciona às políticas um fundamento último concentrado em um enfoque de direitos e uma vocação humanista que colhe a herança mais valorizada da modernidade. Em segundo lugar, porque a igualdade é também uma condição para avançar rumo a um modelo de desenvolvimento concentrado na inovação e na aprendizagem, com seus efeitos positivos sobre a produtividade, a sustentabilidade econômica e ambiental, a difusão da sociedade do conhecimento e o fortalecimento da democracia e da cidadania plena” (CEPAL, 2019b, pág. 37).

Para isso contribuem as obrigações internacionais indicadas na primeira seção que colocam a igualdade e a não discriminação como um princípio orientador que deve ser entendido não somente como um direito, mas também como uma garantia que permite e ajuda a realização de outros direitos contemplados tanto nas legislações internas como no direito internacional (CIDH, 2017).

Neste sentido, o sistema de mobilidade urbana é parte integral do desenvolvimento das cidades, pois não só oferece às pessoas um serviço específico, mas permite que elas acessem outros serviços, direitos e oportunidades (veja o quadro 1). No entanto, no contexto do que a CEPAL chamou de matriz da desigualdade social, os países da região possuem uma estrutura produtiva que gera grandes desigualdades em todos os âmbitos do bem-estar e dos direitos, e uma cultura do privilégio que as naturaliza e contribui para perpetuá-las. Entre esses âmbitos de direitos encontra-se, por certo, o direito à livre circulação e à mobilidade como tal, e se somam outros âmbitos, como o acesso a serviços e oportunidades relacionadas com a mobilidade e o direito à cidade.

Quadro 1
A matriz da desigualdade social na América Latina

Referências conceituais	Eixos estruturantes e âmbitos de bem-estar e direitos	
	Eixos estruturantes	Âmbitos de bem-estar e direitos em que incidem
Heterogeneidade estrutural (matriz produtiva desigualadora e não sustentável)	Nível socioeconômico	Renda
Cultura do privilégio	Gênero	Trabalho e emprego
Conceito de igualdade:	Raça e etnia	Proteção social e cuidados
Igualdade de meios (renda e recursos produtivos)	Idade	Educação
Igualdade de direitos	Território	Saúde e nutrição
Igualdade de capacidades	Outros fatores:	Serviços básicos (água, saneamento, eletricidade, moradia, transporte, TIC)
Autonomia e reconhecimento recíproco	Situação de deficiência	Segurança cidadã e vida livre de violência
	Situação migratória	Distribuição do tempo
	Orientação sexual e identidade de gênero	Participação e tomada de decisões
		Meio ambiente saudável
		Mobilidade e livre circulação

Fonte: CEPAL (2016d e 2021).

Essas desigualdades não afetam todas as pessoas da mesma forma, mas são mediadas por vários eixos estruturantes (o estrato socioeconômico, o gênero, a idade, o pertencimento étnico-racial, o território, a situação de deficiência, a condição migratória ou a identidade de gênero), gerando discriminações e exclusões múltiplas que se somam e potencializam entre si. Por isso, para alguns o gozo dos direitos em geral, e da mobilidade e livre circulação em particular, se vê reduzido a um sistema de transporte público, enquanto outros acessam uma variedade de mecanismos para transitar pela cidade. Parte da população situada nos estratos altos e médios tem acesso e se desloca mediante meios privados, enquanto quem possui menos recursos para pagar um transporte privado, ou seja, a grande maioria, utiliza o transporte público para se mobilizar e gozar desse direito. Neste sentido, o custo tarifário influencia diretamente o acesso a este direito e pode condicionar outros. Além disso, o maior tempo investido no transporte público reduz o tempo disponível para o exercício de outros direitos. Certos grupos marcados por discriminações e exclusões simultâneas em torno dos eixos já mencionados enfrentam barreiras adicionais e específicas, como, por exemplo, as pessoas com deficiência que, além do custo, encontram maiores obstáculos para o acesso e uso dos sistemas de mobilidade, a menos que estes contemplem mecanismos específicos de inclusão em seu desenho e operação.

Em suma, a desigualdade é ainda maior na medida em que os fatores assinalados se cruzam e geram discriminação interseccional, onde há grupos discriminados de maneira sistêmica, isto é, que enfrentam uma discriminação estrutural. Disso decorre que as obrigações dos Estados, referentes ao respeito e garantia dos direitos humanos, não podem ser adotadas de maneira homogênea, mas devem ter como eixo central a diversidade da população, identificando em suas políticas públicas as necessidades de grupos vulneráveis, por exemplo, as crianças e adolescentes, as pessoas idosas ou as pessoas com deficiência, e um enfoque de direitos com um universalismo sensível a estas diferenças.

Assim, as medidas referentes à mobilidade urbana só conseguirão surtir efeitos positivos referentes à desigualdade ou ser eficazes na medida em que forem adotadas com especial atenção aos grupos que sofrem desigualdade e discriminação. Portanto, devem ter um caráter reforçado a respeito de quem sofreu discriminação histórica ou está em situação de vulnerabilidade (CIDH, 2019; Comitê de Direitos Humanos, 1989).

O quadro 2 expõe potenciais violações que afetam certos coletivos e nos pontos a seguir se desenvolvem algumas ideias específicas desses coletivos.

Quadro 2
Categorias de pessoas e direitos afetados pela discriminação nos sistemas de mobilidade

Exemplos de categorias suscetíveis de discriminação	Temáticas e riscos para o exercício de direitos específicos
Estratos vulneráveis em função da renda: pessoas com renda baixa, em situação de pobreza e extrema pobreza; pessoas desempregadas e/ou informais, inclusive cuidadoras e trabalhadoras domésticas, e pessoas em situação de rua, entre outras	DESCA através da mobilidade em geral, inclusive livre circulação, direito ao trabalho, direito à segurança e integridade pessoal e a uma vida livre de violência (mulheres), entre outros
Crianças e adolescentes	Educação, saúde, segurança, cultura e lazer
Pessoas com deficiência	Livre circulação, saúde, educação, segurança e direito ao trabalho
Comunidades indígenas, etnias e pessoas afrodescendentes	Violação de direitos por discriminação racial; insegurança e integridade pessoal; vida livre de violência
Pessoas migrantes	Violação de direitos por discriminação racial; insegurança e integridade pessoal; vida livre de violência
Mulheres e comunidade LGBTI	Direitos associados ao cuidado, educação, acesso ao trabalho, segurança e integridade pessoal

Fonte: Elaboração própria.

a) Pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade de renda

A renda é um meio central para acessar bens e serviços essenciais e, em geral, os domicílios “precisam de renda para comprar alimentos e roupas, adquirir bens duráveis, acessar transporte, serviços básicos (água potável e energia para cozinhar, calefação e iluminação da moradia) e serviços de recreação, a fim de satisfazer adequadamente as necessidades de seus integrantes” (CEPAL, 2018, pág. 17). Portanto, os recursos monetários são críticos para alcançar um nível de bem-estar compatível com uma vida digna e um dos fatores mais claros de desigualdade e lacunas sociais. Em especial, a insuficiência de recursos monetários costuma estar associada a privações no acesso aos bens e serviços básicos e a um menor acesso a proteção social, assim como uma menor participação nos espaços fundamentais da sociedade, entre outras (CEPAL, 2018, pág. 11).

A pobreza gera barreiras ao gozo e exercício dos direitos humanos por parte de indivíduos ou grupos de indivíduos que se encontram nessa situação ou em situação de extrema pobreza. Isto se reflete, em particular, na não “acessibilidade” aos direitos, com implicações para a ação pública, pois a pobreza implica “violações de direitos humanos que podem ser atribuídas à responsabilidade internacional do Estado. A pobreza extrema constitui um grave problema de direitos humanos pela intensidade na violação do gozo e exercício dos direitos humanos” (CIDH, 2017, par. 2). No caso da mobilidade urbana, a pobreza gera maiores dificuldades na hora de acessar a mobilidade ou a se mobilizar dignamente, começando pela capacidade de assumir o custo econômico dos serviços de mobilidade. Em geral, os exacerbados níveis de discriminação sistêmica ou múltipla e exclusão social sofridos pelos grupos em situação de pobreza ou extrema pobreza impedem sua participação nos espaços da cidadania, seu acesso à justiça e o gozo e exercício de seus direitos humanos (CIDH, 2017; CIDH, 2001).

Outro elemento relevante nas cidades latino-americanas é que a elevada desigualdade de renda se expressa e reforça através de uma acentuada segregação territorial (Vasconcellos, 2019). Nas zonas urbanas periféricas as condições para transitar a pé costumam ser deficientes, pela falta ou baixa qualidade das calçadas e da infraestrutura em geral. Assim, a infraestrutura urbana circundante é relevante, já que, se as pessoas de menores recursos não contam com a possibilidade de se deslocar adequadamente para acessar as redes de transporte (transitar com facilidade pela via pública e para as paradas de ônibus, entre outros), dificulta-se sua livre circulação e mobilidade. Esta situação se agrava quando as pessoas em condição de pobreza ou extrema pobreza apresentam também algum tipo de deficiência ou dificuldade de mobilidade.

Além das pessoas em situação de pobreza ou pobreza extrema, há outros grupos de população que devem ser incluídos devido a seu elevado nível de vulnerabilidade de renda. Em especial, os trabalhadores

informais, por definição empregados em atividades precárias, tipicamente sem contrato e com menos acesso a mecanismos de proteção social, são suscetíveis de cair na pobreza devido à sua menor capacidade de ação em resposta a choques. As pessoas desempregadas, que não possuem rendimento do trabalho e apresentam vulnerabilidade socioeconômica, são um grupo potencial em que o acesso à mobilidade pode ser crucial para encontrar um emprego, motivo pelo qual pode ser objeto de medidas ou tarifas preferenciais (CEPAL, 2019b).

A análise da pobreza deve ser vista sob uma perspectiva de direitos humanos, o que implica primeiramente reconhecer as pessoas enquanto indivíduos ou coletivos que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza como titulares de direitos e agentes de mudança (CIDH, 2017; Nações Unidas, 2012). A incorporação das necessidades das pessoas com vulnerabilidade de renda ou em situação de pobreza requer instrumentos de política específicos, pois, “quando o sistema trabalha sem regulamentação, a tendência é otimizar a arrecadação, que limita os serviços a áreas com demanda mais alta, gerando uma exclusão ‘geográfica’, que afeta os mais pobres” (Vasconcellos, 2019, pág. 63).

Finalmente, embora ainda não exista um direito que proteja as pessoas a ponto de tornar exigível sua retirada da situação de pobreza (ao menos não de maneira positiva), o SIDH estabeleceu vários instrumentos cujo fim é obter a superação da pobreza e da extrema pobreza. Assim, a CIDH (2017, par. 302) “considera importante destacar que este dever acarreta para os Estados a obrigação de prestar especial atenção aos setores sociais e indivíduos que sofreram formas de exclusão histórica ou são vítimas de preconceito persistentes e adotar de maneira imediata as medidas necessárias para prevenir, reduzir e eliminar as condições e atitudes que geram ou perpetuam a discriminação”.

b) Crianças e adolescentes

A discriminação e a desigualdade como barreiras de tipo estrutural também afetam as crianças e adolescentes, em função de sua idade, associadas aos outros eixos estruturantes da desigualdade, como o nível socioeconômico, o gênero, a raça/etnia, a situação migratória ou o território. Neste ponto, de acordo com a CIDH (2019), a localização geográfica deste grupo nas grandes cidades é um dos fatores que incidem nos riscos à integridade física e diversas formas de abuso associadas à insegurança. A isso se soma a falta de acesso ao transporte de maneira adequada como fator adicional de risco.

O acesso à mobilidade em geral e ao transporte público em particular é essencial para o gozo direto e indireto de vários direitos das crianças e adolescentes associados a seu bem-estar presente e a seu desenvolvimento e oportunidades futuras. Destacam-se, além da livre circulação, direitos como o direito à educação, à cultura e à saúde, entre outros. Por isso, a falta de acesso à mobilidade em condições ótimas impede o correto desenvolvimento e marginaliza ainda mais as crianças e adolescentes, sobretudo quando se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Neste sentido, o Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2013^a, par. 35) assinalou que grande parte das crianças e adolescentes que se encontram em situação de pobreza é propensa a sofrer diversas violações de sua integridade pessoal, segurança e saúde, já que estão expostos a fatores e riscos que poderiam afetar estes direitos, como a aglomeração, a falta de iluminação em espaços públicos, o congestionamento e a poluição, assim como a falta de transporte público de acordo com as necessidades deste grupo, ou de espaços verdes, jogos e atividades culturais, entre outras. Por isso, a falta de acesso ao transporte público, entre outros serviços e infraestruturas públicos ou de lazer, foi indicada pelo Comitê de Direitos da Criança como “um fator importante de marginalização e exclusão de crianças com deficiência que compromete claramente seu acesso aos serviços, em particular a saúde e a educação” (Comitê dos Direitos da Criança, 2006, par. 49).

Da mesma forma que no caso da educação, e dada a importância do direito à saúde no desenvolvimento de crianças e adolescentes, um bom estado de saúde está intimamente ligado ao acesso aos estabelecimentos onde se oferecem estes serviços. Com frequência, as crianças e adolescentes em situação de deficiência enfrentam maiores barreiras de acesso devido a diversas formas de discriminação

e exclusão associados à falta de recursos financeiros, habitação em zonas afastadas e, em particular, os problemas de acesso à mobilidade e aos meios de transporte (Comitê dos Direitos da Criança, 2006).

A mobilidade urbana está vinculada a outros fatores de risco e de insegurança que podem afetar as crianças e adolescentes. Neste sentido, é preponderante para seu bem-estar que os Estados implementem políticas destinadas a reduzir os acidentes automobilísticos e, assim, que adotem, por exemplo, normas relativas aos dispositivos de segurança nos automóveis e ônibus, como o uso do cinto de segurança ou as cadeiras para crianças. É fundamental que as crianças e adolescentes acessem de forma segura os diversos meios de transporte e que isso seja considerado nas políticas e planejamento urbano, de transportes e rodoviário (Comitê dos Direitos da Criança, 2013, par.63).

Por isso, é imperativo que as medidas legislativas ou de política que possam repercutir nos direitos das crianças e adolescentes levem em consideração o princípio do interesse superior da criança, quanto à saúde e sua segurança, a eliminação de resíduos, o planejamento residencial e o transporte, os espaços verdes e a educação (Comitê dos Direitos da Criança, 2013a).

Por sua vez, outro grupo que apresenta uma situação alarmante são as pessoas em situação de rua, especialmente as crianças, que têm menos possibilidades de gozar de seus direitos e sair da situação de pobreza (CIDH, 2017). A esse respeito, assinalou-se: "Os Estados devem facilitar a sensibilização e capacitação de outros interessados que entrem em contato direto ou indireto com as crianças de rua, como os trabalhadores do transporte [...] e os agentes do setor privado, que devem ser incentivados a adotar os Direitos da Criança e Princípios Empresariais" (Comitê dos Direitos da Criança, 2017, par. 18).

c) Pessoas com deficiência

A mobilidade urbana, particularmente o acesso ao transporte público, historicamente não contemplou as pessoas com deficiência, nem no planejamento urbano nem na organização e infraestrutura dos sistemas de mobilidade, deixando de lado este coletivo, bem como os que não têm os recursos para pagar a tarifa estabelecida (Vasconcellos, 2019). Embora a deficiência seja uma condição que pode afetar qualquer pessoa, independentemente do ciclo de vida, seu gênero ou outra condição determinante, existem grupos de pessoas com maiores riscos de ter algum tipo de deficiência. Neste sentido, o Relatório Mundial sobre a Deficiência de 2011 indicou que cerca de 15% da população vive com algum tipo de deficiência, observando-se com maior frequência entre as mulheres e as pessoas idosas em comparação com os homens e as pessoas adultas ou crianças e adolescentes (OMS/ Banco Mundial, 2011).

Na América Latina e no Caribe destacam-se as múltiplas e diversas dificuldades no acesso e uso dos sistemas de transporte enfrentadas pelas pessoas que possuem algum tipo de deficiência (física, sensorial, intelectual, psíquica ou uma combinação delas). Além disso, a presença de uma deficiência, em suas diversas formas e graus, pode ser acompanhada de fatores como o desemprego e a segregação territorial, ambos magnificados pelas dificuldades e obstáculos à mobilidade mediante o acesso aos sistemas existentes. Entre os fatores de exclusão do mercado de trabalho citados pela CIDH encontram-se "a falta de capacitação, a inacessibilidade dos locais de trabalho, a falta de transporte acessível e os constantes problemas econômicos que afetam a região, bem como a resistência das empresas em contratar pessoas com deficiência, apesar da legislação de vários dos países da região contemplar incentivos para quem o fizer e cotas mínimas tanto no caso dos empregos públicos como no setor privado" (CIDH, 2017, par. 435).

Portanto, o transporte público e a relação com o ambiente são condições essenciais para que as pessoas com deficiência possam acessar e ter garantido o direito ou a liberdade de trânsito ou de circulação, como é chamada na Convenção Americana e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Comitê DPcD, OG N° 2, 2014). Isto supõe eliminar barreiras pouco visibilizadas ou menos evidentes que impedem a acessibilidade e requerem a adaptação dos diversos serviços de transporte e sua infraestrutura (CIDH, 2020a).

Neste caso, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência indica claramente as obrigações do Estado em matéria de mobilidade urbana mediante um sistema de transporte acessível

e adaptado. Assim, seu artigo 9 indica o seguinte: “1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte [...]Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a edifícios, rodovias, meios de transporte e outras instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e local de trabalho” (Nações Unidas, 2006, art. 9).

Por sua vez, a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência indica em seu artigo III que os Estados devem adotar as medidas necessárias para facilitar a acessibilidade aos meios de transporte (OEA, 1999). Além disso, os Estados devem proporcionar apoio técnico. A acessibilidade varia dependendo de se a zona na qual as pessoas vivem é urbana ou rural, sendo muito maior nas primeiras do que nas zonas rurais remotas, que costumam ser menos desenvolvidas. No entanto, a urbanização extensa pode ter outro tipo de implicações ou criar “novas barreiras adicionais que impedem o acesso a pessoas com deficiência, em particular no ambiente construído, transporte e serviços, assim como serviços de infocomunicação mais sofisticados em zonas urbanas densamente povoadas” (Comitê DPcD, OG N° 2, 2014, par. 3).

d) Pessoas idosas

O objetivo 11 da Agenda 2030 destaca a importância das cidades no desenvolvimento sustentável, assinalando como parte preponderante em favor deste desenvolvimento os meios de transporte, tendo presente, conforme a meta 11.7, os espaços públicos e as pessoas idosas (Nações Unidas, 2018a). Na América Latina começou a “diminuir a população de 0 a 19 anos, cuja projeção para 2023 é o fim da sociedade jovem, pois o grupo de 20 a 39 anos passará a ser o mais numeroso” (CEPAL, 2019, pág. 135).

Com respeito às obrigações do Estado nesta matéria, a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos indica em seu artigo 26 o direito à acessibilidade e à mobilidade pessoal das pessoas idosas, estabelecendo o seguinte: “A fim de garantir a acessibilidade e a mobilidade pessoal do idoso para que possa viver de forma independente e participar plenamente em todos os aspectos da vida, os Estados Partes adotarão de maneira progressiva medidas pertinentes para assegurar o acesso do idoso, em igualdade de condições com as demais pessoas, ao entorno físico, transporte, [...] tanto em zonas urbanas como rurais. Estas medidas, que incluirão a identificação e eliminação de obstáculos e barreiras de acesso, aplicar-se-ão, entre outros, ao seguinte: Os edifícios, as vias públicas, o transporte e outras instalações externas e internas, como centros educativos, residências, instalações médicas e locais de trabalho ...” (OEA, 2015a, art. 26).

Desta forma, os Estados desempenham um papel fundamental para favorecer e ampliar o exercício dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais das pessoas idosas, em especial para garantir sua autonomia econômica, a integração na comunidade e o reconhecimento da sua experiência e conhecimentos. Não obstante, as pessoas idosas podem enfrentar uma série de abusos e discriminações na vida cotidiana, destacando-se o acesso à mobilidade e ao transporte (CIDH, 2020).

Além das barreiras e da falta de disponibilidade e acessibilidade aos meios de transporte, a proximidade de centros de comércio ou de outros serviços que são fundamentais para as pessoas idosas podem permitir que elas não realizem traslados desnecessários (Nações Unidas, 2018a). Garantir um estilo de vida independente compreende a participação das pessoas idosas, o que implica, além do acesso a serviços e a não discriminação, a possibilidade de participar em outros espaços e atividades (Nações Unidas, 2018a). Isso indica que a carência ou falta de acesso aos meios de transporte pode significar a exclusão das pessoas idosas independentemente do nível de desenvolvimento do país (Conselho de Direitos Humanos, 2018).

Por outro lado, as mulheres idosas encontram-se numa situação desfavorável em comparação com os homens. Em geral, devido a discriminações e menos oportunidades acumuladas ao longo do

ciclo de vida, possuem menos anos de estudo, durante sua vida de trabalho obtêm renda própria menor e contribuem para os sistemas previdenciários com menor frequência; por isso, quando conseguem ter acesso, recebem menores pensões durante a velhice. Além disso, costumam desempenhar um papel fundamental em suas famílias como cuidadoras não remuneradas de outras pessoas dependentes (CEPAL, 2019a).

Finalmente, a maior poluição veicular e atmosférica que caracteriza as zonas urbanas tende a afetar desproporcionalmente a saúde das pessoas idosas, especialmente no acesso aos sistemas públicos de transporte (Conselho de Direitos Humanos, 2018).

e) Comunidades indígenas e afrodescendentes

As pessoas afrodescendentes e pertencentes a etnias ou povos indígenas que vivem em zonas urbanas costumam habitar comunidades localizadas nos setores mais pobres e espacialmente segregados das cidades com baixo acesso a serviços básicos e de recreação (CIDH, 2021), inclusive com menor acesso a serviços de transporte e de qualidade mais baixa, além de maior exposição à criminalidade e violência (CIDH, 2021). A CIDH assinalou: “estes padrões de desigualdade estrutural e pobreza econômica perpetuam o ciclo de discriminação e invisibilidade ao qual estiveram expostas historicamente as pessoas afrodescendentes devido à ausência de reconhecimento histórico, impossibilitando o gozo e exercício efetivo de seus direitos humanos” (CIDH, 2021, par. 7).

As comunidades indígenas experimentam um nível de pobreza que propicia uma situação ainda mais suscetível de vulnerabilidade e carência no acesso ao sistema de mobilidade, já que “os povos indígenas são os mais pobres na maioria dos países latino-americanos” (PNUD e OPHI, 2021).

Nesta linha, não só a discriminação contra as comunidades indígenas e afrodescendentes passa pelas lacunas de renda e pela pobreza, mas a discriminação racial e os padrões culturais geram efeitos negativos em seu desenvolvimento na vida cotidiana e, portanto, na circulação nas cidades. Às barreiras ligadas à acessibilidade econômica e espacial dos serviços de transporte com frequência se somam barreiras de uso ligadas à falta de informação disponível na língua utilizada.

f) Pessoas migrantes e refugiadas

Com relação às pessoas migrantes e refugiadas, a informação, as sinaléticas, o idioma e percurso dos meios de transporte são uma barreira inicial e imediata para as pessoas migrantes. A isto somam-se outras barreiras compartilhadas com outros grupos vulneráveis, como a segregação e a dificuldade de assumir os custos de uso dos sistemas de mobilidade.

É importante que os Estados incluam entre suas estratégias de inclusão social e econômica as pessoas migrantes, já que se trata de um grupo de população tradicionalmente alheio às ações de políticas sociais dos países da América Latina e do Caribe, em parte porque em muitos casos os fluxos migratórios intrarregionais são recentes. Neste sentido, é importante destacar que o acesso aos meios de transporte e mobilidade é central para este grupo, pois lhes permite ter acesso aos serviços de saúde e educação, bem como ao trabalho, fonte principal de renda e de inclusão social.

No contexto da pandemia de COVID-19 tornou-se ainda mais necessário o acesso à saúde, tendo em vista que as pessoas refugiadas e migrantes têm como suas primeiras moradias albergues, dormitórios, casas ou centros de acolhida ou vivem em condições de aglomeração. Por isso, é relevante que os Estados não só verifiquem os centros nos quais se encontram e suas condições sanitárias, mas também garantam a disponibilidade e acessibilidade a seus locais de trabalho e centros de saúde por meio do transporte público (Nações Unidas, 2021a).

g) Discriminação múltipla, interseccional e estrutural

De todo o exposto anteriormente evidencia-se que o acesso aos mecanismos de mobilidade urbana não ocorre em igualdade de condições. Existem grupos ou pessoas que sofrem discriminações

específicas e que às vezes se reforçam mutuamente, segundo os eixos estruturantes da desigualdade social já mencionados. Por exemplo, é provável que as mulheres que são indígenas ou possuem alguma deficiência, mulheres migrantes e pertencentes a uma comunidade étnica ou crianças e adolescentes que pertencem à comunidade LGBTI, entre outros casos, encontrem maiores obstáculos e dificuldades nos âmbitos de bem-estar e gozo de direitos, inclusive a mobilidade: “essa discriminação cumulativa afeta as pessoas de forma especial e concreta e merece particular consideração e medidas específicas para combatê-la” (Comitê DESC, 2009, par. 17).

Do ponto de vista jurídico, considera-se que há discriminação múltipla ou discriminação estrutural quando confluem vários ou múltiplos fatores de discriminação, de riscos ou de vulnerabilidade por motivos concretos e específicos, que geralmente guardam relação com as condições próprias ou particulares de uma pessoa ou grupo de pessoas, como as já mencionadas, isto é, pessoas idosas, migrantes e LGBTI, entre outras (CIDH, 2019). A consequência é que “a intersecção de identidades e riscos pode acentuar violações de direitos humanos contra pessoas, grupos e coletividades em especial situação de vulnerabilidade e discriminação histórica no hemisfério” (CIDH, 2019, par. 43).

A noção de discriminação múltipla e interseccionalidade é necessária para estabelecer as obrigações dos Estados. Por exemplo, a discriminação contra mulheres por sua orientação sexual ou por alguma deficiência, classificação etária, situação socioeconômica, estado de saúde, propriedade dos bens ou origem étnica pode afetá-las de forma diversa e em medida diferente do que no caso dos homens (Comitê CEDAW, 2010; Comitê CEDAW, 2015). Para cumprir suas obrigações internacionais, “os Estados partes [no PIDESC] devem reconhecer e proibir em seus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminação e seu impacto negativo combinado nas mulheres afetadas. Também devem aprovar e implementar políticas e programas para eliminar estas situações e, em particular, quando for o caso, adotar medidas especiais de caráter temporário” (Comitê CEDAW, 2010, par. 18).

Finalmente, pode-se falar de uma discriminação estrutural no caso de um grupo de pessoas que historicamente enfrentou fatores estruturais de discriminação ou violência, isto é, não por uma sucessão de casos isolados ou esporádicos, mas por um fenômeno sistemático arraigado social e culturalmente nas normas e instituições, bem como nas práticas sociais. Ante essa situação, os países devem adotar medidas corretivas (Corte IDH, 2009). Esta discriminação deve ser abordada com uma avaliação ampla e considerando o contexto histórico em cada país (CIDH, 2017).

3. Observações sobre enfoque de gênero e mobilidade

Embora o enfoque de gênero e de direitos seja transversal à problemática e organização deste documento, esta seção pretende examinar os elementos que permitem visibilizar algumas diferenças de gênero significativas na utilização do transporte público.

Segundo Jirón e Zunino (2017), a mobilidade, vista a partir de um enfoque de gênero, é uma relação social e política, já que compreende relações de poder. Além disso, a mobilidade urbana existe no espaço público da cidade onde ocorre a organização da vida coletiva e se geram identidades, interações sociais e sentidos de pertencimento, sendo assim as ações que articulam o funcionamento desta e, como tal, possíveis motores para a integração e inclusão social (Carrión, 2019; Jirón, Lange e Bertrand, 2010). A partir destes dois argumentos e dado que, ao se ocultar a dimensão de gênero com o território, aparecem situações de exclusão e discriminação (Bidegain, 2017), se pretende ressaltar a relevância da mobilidade no espaço público como elemento central nas relações sociais e destacar os elementos relativos ao gênero que são afetados. Como assinalam Montoya, Montes e Bernal, é necessária “uma visão de longo prazo construída a partir de dados com perspectiva de gênero, que integre o transporte e sua conexão interjurisdicional, fomente a efetiva participação de múltiplos atores e agências, bem como a liderança feminina e LGBTI no setor, faça uso da inovação e das novas tecnologias, construa infraestrutura sensível ao gênero e reconheça e responda à violência baseada no gênero” (2021, pág. 21).

Diferentemente de outros âmbitos da vida social e econômica, os sistemas de mobilidade e sua relação com o bem-estar e os direitos das mulheres e pessoas LGBTI⁹ conheceram um desenvolvimento relativamente menor. No entanto, como explica a CEPAL (2019a), a relação entre o transporte e o gênero é fundamental para avançar rumo à consecução dos ODS e o gozo dos direitos humanos, pois, embora tenha sido feito um grande esforço pela transversalização do enfoque de gênero nos programas e políticas estatais, os sistemas de mobilidade não foram uma prioridade, apesar de o uso do transporte por parte das mulheres e das pessoas LGBTI e suas experiências no assunto serem fundamentais para seus direitos e qualidade de vida.

Na América Latina, as mulheres tendem a usar em maior medida que os homens o transporte público e realizar deslocamentos a pé, enquanto os homens têm maior participação no uso de automóveis ou motocicletas particulares (CEPAL, 2018a). Frente a este fato, focalizar a melhoria do transporte público seria priorizar um enfoque de gênero para melhorar a qualidade em diversos âmbitos dos trajetos das mulheres. Outro elemento que reflete as diferenças de gênero neste âmbito é a caracterização dos percursos: os motivos da viagem, as distâncias, o número de paradas, os horários, as cargas (volumes e compras) e as viagens acompanhadas (CEPAL, 2018a).

Estes fenômenos com relação à mobilidade urbana não são fatos isolados, mas se entrelaçam e reproduzem e têm base no que a CEPAL (2019a) denomina os quatro nós estruturais da desigualdade de gênero e da autonomia econômica, física e política das mulheres. Os nós estruturais da desigualdade de gênero são, em primeiro lugar, a desigualdade socioeconômica e a persistência da pobreza no âmbito de um crescimento excludente. Em segundo lugar, os padrões culturais patriarcais, discriminatórios e violentos, tudo aquilo que diz respeito à cultura do privilégio. Em terceiro lugar, a divisão sexual do trabalho e a injusta organização do cuidado. Em quarto lugar, a concentração do poder e as relações de hierarquia no âmbito político. A relação destes quatro nós estruturais com a autonomia econômica, física e política das mulheres será aprofundada neste capítulo, dada a sua relevância para a mobilidade urbana, pois as diversas formas de violência e desigualdade contra as mulheres atentam não só contra os direitos humanos, mas também contra essa autonomia (CEPAL, 2019c).

A respeito do primeiro nó (desigualdade socioeconômica e persistência da pobreza), cabe assinalar que é um elemento contextual e afeta diretamente a autonomia econômica das mulheres. As diferenças no acesso ao trabalho, nos níveis salariais e no uso do tempo e a injusta distribuição do tempo dedicado aos cuidados e às tarefas do lar, entre outros, fazem com que as mulheres e as pessoas LGBTI tenham menos possibilidades de escolher o tipo de transporte a utilizar para realizarem seus trajetos e andarem pelas ruas públicas (Jirón, Lange e Bertrand, 2010). Constatou-se que, se as mulheres de estratos médios e baixos tivessem a renda necessária, usariam alternativas ao transporte público (Allen e outros, 2018). Além disso, este aspecto está associado à possibilidade de gerar renda e controlá-la pessoalmente. Uma das recomendações importantes para impedir esta desigualdade é que se deve gerar uma redistribuição de responsabilidades, não só entre homens e mulheres, mas também quanto ao papel da sociedade e do Estado (CEPAL, 2019c; Instituto Nacional das Mulheres, 2021).

Quanto ao segundo nó, os padrões culturais patriarcais, discriminatórios e violentos, este se evidencia em grande medida quando se trata da experiência das mulheres e das pessoas LGBTI no transporte público, pois são as mais expostas à violência de gênero, particularmente com relação ao assédio sexual e aos diversos tipos de discriminação.

Por isso, a violência contra as mulheres aparece como um dos mecanismos de controle que buscam perpetuar a desigualdade historicamente existente entre homens e mulheres em todos os âmbitos da vida social (Assembleia Geral das Nações Unidas, 2017; Rico, 1996). Um dos elementos em que isso se reflete é a autonomia física das mulheres ameaçada nos espaços públicos, como o transporte urbano. Isto afeta diretamente as possibilidades e a qualidade dos deslocamentos das mulheres e meninas: “reduz sua habilidade de frequentar a escola ou o trabalho e de participar plenamente na vida pública. Limita

⁹ Neste documento, o enfoque de gênero refere-se não só à inclusão das mulheres, mas também de todas as diversidades relacionadas com a identidade e orientação de gênero. No entanto, a maioria dos estudos realizados sobre gênero no transporte público aludem à diferença binária homens/mulheres, motivo pelo qual os dados expostos terão principalmente essa representação.

seu acesso a serviços essenciais e a desfrutar de oportunidades culturais e recreativas. Também tem um impacto negativo sobre sua saúde e bem-estar” (Allen, 2018, pág. 16). Assim, esta autonomia baseia-se em poder se desenvolver livremente e sem violência, além da capacidade individual de decisão sobre sexualidade e reprodução (INMUJERES, s/d).

Outro aspecto que também está relacionado com a rede de padrões culturais patriarcais, discriminatórios e violentos é a publicidade machista, que foi objeto de denúncia e debate por sua objetificação das mulheres em matéria de estereótipos de gênero, com relação aos seus corpos, gostos, funções, preferências de consumo e papéis sociais. Este tipo de publicidade também está presente nos meios de transporte público nos países da América Latina. Recentemente, foram implementadas ações e resoluções para proibir e punir estas práticas. Um caso emblemático é a resolução adotada pelos integrantes da Comissão de Igualdade de Gênero da LX Legislatura do Congresso do Estado de Puebla, no México, que durante 2019 aprovaram reformas da Lei do Transporte neste sentido, argumentando que perpetuavam a discriminação e a violência de gênero. A resolução teve por finalidade proibir a colocação de propaganda impressa ou eletrônica com conteúdo sexista nas unidades de transporte público (Comissão de Igualdade de Gênero, 2019; El Excelsior, 2019). Outro exemplo data de maio de 2018, quando a empresa municipal de transportes de Valência, Espanha, retirou anúncios de promoção de cirurgia plástica de seios femininos, estampados nas laterais e na parte traseira dos ônibus urbanos, por “objetificar a mulher”, e puniu a concessionária que administra a publicidade da entidade pública por infringir o código ético estabelecido sobre esse tema (El país, 2018). Sem um enfoque de gênero, este impacto negativo não teria sido detectado.

Na caracterização do transporte público com enfoque de gênero destaca-se também a discriminação contra pessoas LGBTI em seus deslocamentos e trajetos. Esta discriminação abrange diversos níveis de violência, chegando inclusive a crimes de ódio homofóbicos, lesbofóbicos ou transfóbicos. Um dado alarmante é que a expectativa de vida das mulheres trans na América Latina se situa entre os 30 e 35 anos, e cerca de 80% das pessoas trans assassinadas num período 15 meses não passam dos 35 anos de idade (CIDH, 2015).

O enfoque de gênero e a violência de gênero continuam invisibilizados na área das políticas de mobilidade urbana. Segundo o Instituto Nacional das Mulheres do México (2021), a discriminação contra pessoas LGBTI foi um dos últimos temas incorporados nas agendas e consensos regionais, apesar de décadas de aprofundamento no enfoque de gênero. Por isso, o intercâmbio de conhecimentos e experiências pode ser relevante como maneira de recuperar o tempo e não deixar para trás os direitos das pessoas LGBTI. De acordo com esse objetivo, é pertinente mencionar a Política Pública LGBTI do Setor de Mobilidade em Bogotá, que foi sendo construído mediante um trabalho conjunto entre várias entidades com o fim de extrapolar os temas de diversidade a todas as áreas das políticas públicas. Algumas ações que fizeram parte deste processo foram a análise de informações para caracterizar as pessoas da comunidade LGBTI no âmbito da mobilidade, a realização de estudos para a formulação de políticas que democratizem os transportes públicos e proponham alternativas (em mãos da Direção de Estudos Setoriais e de Serviços), capacitações em políticas LGBTI para servidores públicos da Secretaria da Mobilidade e entidades relacionadas e estratégias de difusão. Destaca-se o trabalho de articulação proposto e executado nesta política (Secretaria de Planejamento, 2017).

O terceiro nó estrutural sobre a divisão sexual do trabalho é a injusta organização do cuidado¹⁰, um aspecto central ao examinar a mobilidade urbana com enfoque de gênero. Grande parte do que mencionamos anteriormente é influenciado pela maior carga de atividades que as mulheres têm devido às tarefas domésticas e de cuidado (Allen, 2018), o que também afeta sua incorporação ao mercado de trabalho (CEPAL, 2019a). Já que este fenômeno social é uma das raízes da desigualdade de gênero (Rodríguez-Enríquez, 2020), fazer frente aos efeitos injustos da organização do cuidado implica não só repensar as políticas públicas, mas avançar para uma transformação cultural que leve a modelos solidários e corresponsáveis (Batthyány, 2020).

¹⁰ Nesse caso, o transporte está associado “ao cuidado e traslado de crianças, doentes e pessoas com mobilidade reduzida, assim como o trabalho relacionado com a manutenção do lar, demandas características do serviço de transporte que podem diferir fortemente das necessidades de mobilidade dos homens ou das mulheres que não têm a seu cargo este tipo de trabalho” (Jaimurzina, Muñoz e Pérez, 2019).

Este nó afeta de maneira transversal a vida das mulheres com relação às três dimensões da autonomia indicadas anteriormente. Sobre a autonomia econômica, as tarefas de cuidado não remuneradas impedem a realização de atividades remuneradas que garantam uma renda estável e suficiente, pois a maioria dos trabalhos requer um traslado do lar para outro destino. A autonomia física é afetada porque, diante da ameaça de insegurança de diversas índoles, a mulher que está carregando compras para casa ou viaja acompanhada de pessoas dependentes no transporte público se vê mais impedida de reagir diante deste tipo de situações. Por último, os problemas de mobilidade e as tarefas de cuidado em conjunto são um impedimento importante para a participação política das mulheres. A pouca presença das mulheres e da população LGBTI na tomada de decisões do governo e políticas de mobilidade dificulta sua incidência nos temas que lhes dizem respeito e na proposição de ações a partir de suas experiências de vida associadas ao transporte. Uma distribuição mais equitativa entre as diversidades de gênero no setor “permite não só gerar maior igualdade quanto à representação, mas também trazer sua perspectiva, sua criatividade e maiores possibilidades de inovação nas decisões tomadas para uma mobilidade realmente inclusiva” (Montoya, Montes e Bernal, 2021). Segundo o Ministério de Transporte e Comunicação do Peru (2020), a estratégia para aumentar a participação das mulheres no setor do transporte passa pela educação e formação, o acesso ou a entrada no setor do transporte, a retenção (segurança e flexibilidade, entre outros) e a liderança através de oportunidades de ascensão com igualdade de gênero.

O quadro 3 resume os elementos indicados anteriormente, destacando a incidência dos nós estruturais da desigualdade de gênero nos padrões de mobilidade, na autonomia e nos direitos das mulheres. As pessoas LGBTI enfrentam uma situação similar, no sentido de que as diversas formas e dimensões de desigualdade e discriminação estabelecem barreiras e riscos associados à mobilidade afetando sua autonomia e seus direitos.

Como se pode observar no quadro 3, os nós estruturais da desigualdade de gênero se expressam nos diversos âmbitos em questão, o que reflete: i) a necessidade de incorporar o enfoque de gênero nas políticas públicas e diretrizes da mobilidade urbana para frear esta reprodução de desigualdades; ii) a complexidade desta incorporação e, portanto, a necessidade de incluir especialistas em enfoque de gênero na produção de conhecimento e na elaboração de ações associadas à mobilidade urbana; iii) a importância de uma abordagem mais ampla que vise a erradicar formas de violência e discriminação no nível cultural. Isso quer dizer que as políticas para o setor da mobilidade urbana não podem ser pensadas sem um enfoque de gênero, sem um enfoque de direitos e sem a intersectorialidade que é necessária para abranger a amplitude da cadeia de desigualdades de gênero.

Quadro 3
Aspectos da vida das mulheres em que se refletem os nós estruturais da desigualdade de gênero com relação à mobilidade urbana

Núcleos estruturais da desigualdade de gênero e autonomia	Desigualdade socioeconômica e persistência da pobreza (crescimento excludente)	Padrões culturais patriarcais, discriminatórios e violentos (cultura do privilégio)	Divisão sexual do trabalho e injusta organização do cuidado	Concentração do poder e relações de hierarquia no âmbito político
Padrões de mobilidade	Custo e exposição variável a riscos segundo a zona, tipo de transporte, motivo e distância de viagem, horários de viagem	Horários 'proibidos', percepção (real) de insegurança, exposição a condutas de agressão/ assédio no transporte	Motivos e distância de viagem, número de paradas, horários, viagens acompanhadas, dupla jornada. Barreiras adicionais à mobilidade laboral	Dificuldades e barreiras adicionais à mobilização política e social, participação na tomada de decisões
Autonomia	Autonomia econômica, autonomia física	Autonomia física	Autonomia econômica, autonomia física	Autonomia política
Direitos	DESCA (Trabalho e renda própria, entre outros)	Direito à vida, direito à integridade, direito à não discriminação	Igualdade e não discriminação, direito ao trabalho	Direitos políticos

Fonte: Elaboração própria, com base em CEPAL (2016), CEPAL (2019, 2019b) e Casas, Lara e Espinosa (2019).

4. Direitos humanos aplicáveis aos sistemas de mobilidade

Uma maneira de identificar os principais direitos humanos relacionados com a mobilidade urbana consiste em revisar a noção do 'direito à cidade', que foi definida como o "direito de todos os habitantes, presentes e futuros, permanentes e temporários, de habitar, utilizar, ocupar, produzir, transformar, governar e desfrutar de cidades, povoados e assentamentos urbanos justos, inclusivos, seguros, sustentáveis e democráticos, definidos como bens comuns para uma vida digna, que devem ser compartilhados e pertencer a todos os membros da comunidade" (ONU-Habitat, 2020, pág. 3).

Daí surge a necessidade de um sistema de conectividade que permita que todos os habitantes possam circular livremente pelo território e acessar outros direitos em condições de igualdade, sem discriminação e de maneira inclusiva. Por sua vez, estes últimos dois elementos —a igualdade e a não discriminação— constituem uma garantia, isto é, um princípio que tem transcendência sobre todos os outros direitos (CIDH, 2019). Neste sentido, o direito à cidade —apesar de não ser um direito autônomo segundo o direito internacional dos direitos humanos— e suas diferentes vertentes compreendem uma série de outros direitos associados, em particular a sistemas de mobilidade e transporte sustentáveis (Nações Unidas, 2017a).

O quadro 4 apresenta os direitos particularmente relevantes e intimamente relacionados ao sistema de mobilidade urbana e os sistematiza levando em conta sua interdependência.

Quadro 4
Direitos particularmente relevantes com relação aos sistemas de mobilidade urbana

Livre circulação/livre movimento
Integridade física e dignidade humana; vida livre de violência (violência de gênero)
Educação, cultura e direito ao descanso
Saúde, integridade pessoal, meio ambiente saudável e água
Direito à participação e associação, acesso à informação e transparência
Trabalho decente, direitos trabalhistas e sindicais dentro das empresas de transporte

Fonte: Elaboração própria.

a) Livre circulação e movimento

A liberdade de circulação é um dos direitos humanos indispensáveis para todas as pessoas (Comitê de Direitos Humanos, 1999). Em termos amplos, é o direito de toda pessoa de se deslocar dentro de um Estado e de escolher sua residência (Comitê de Direitos Humanos, 1999).

Não só este direito se refere à proibição de intromissões arbitrárias por parte dos Estados, mas estes devem adotar as medidas necessárias para que as pessoas como indivíduos ou como parte de um coletivo vulnerável tenham acesso real a sistemas de mobilidade urbanos para um adequado desfrute do direito à cidade. Neste sentido, devem existir, por exemplo, paradas de ônibus ou estações de metrô do sistema de transporte público próximas a suas moradias; as tarifas devem estar de acordo com a capacidade econômica ou deve haver diferenças tarifárias dependendo do grupo ou coletivo e considerar o tempo de deslocamento que a tarifa permite.

O quadro 5 apresenta os instrumentos e organismos que reconhecem o direito de livre circulação.

Quadro 5
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito de livre circulação^a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (art. 13)
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 1966 (art. 12)
Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969 (art. 22)
Comitê de Direitos Humanos, 1999, Observação Geral N° 27

Fonte: Elaboração própria.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser exaustiva quanto ao reconhecimento do direito.

b) Segurança e vida livre de violência nos espaços e sistemas de mobilidade públicos

O direito à segurança pessoal e a obrigação de erradicar a discriminação e a violência de gênero foram reconhecidos em diversos instrumentos e organismos internacionais (veja os quadros 6 e 7).

Quadro 6
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à segurança pessoal^a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (art. 3)	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 1966 (art. 9)
Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969 (art. 7)	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 1948 (art. I)

Fonte: Elaboração própria.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

Quadro 7
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito e princípio de igualdade e a obrigação de erradicar a discriminação e violência de gênero^a

Convenção Interamericana sobre Nacionalidade da Mulher, 1993	Declaração de Lima a favor dos direitos da mulher, 1938
Convenção Interamericana sobre Direitos Políticos da Mulher, 1948	Convenção interamericana sobre Direitos Civis da Mulher, 1948
Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, 25 de junho de 1993	Programa de Ação da Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 1994
Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, adotadas na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, 1995	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), 1979
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Belém do Pará, 1994	Recomendações 19 e 35 do Comitê CEDAW

Fonte: Elaboração própria.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

A probabilidade de sofrer algum tipo de humilhação ou violência no espaço público está vinculada aos processos de discriminação e exclusão social e, segundo a lógica da matriz da desigualdade social, em geral crianças e adolescentes e mulheres são mais vulneráveis. A situação descrita não afeta as mulheres exclusivamente, mas faz parte de uma situação subjacente ao medo de ser vítima de algum ato delitivo ou algum tipo de violência em virtude de discriminação. As mulheres, idosos, crianças e adolescentes, assim como a comunidade LGBTI, são os que mais expressam medo no transporte público. Por isso, melhorar a segurança beneficia não só o grupo de mulheres, mas múltiplos grupos, como os mencionados (Allen e outros, 2018).

O papel do Estado é fundamental quanto à garantia de direitos e promoção de políticas públicas que incluam todos os elementos mencionados para uma ótima qualidade e experiência de todas as pessoas no uso dos sistemas de transporte público. Um dos pontos elaborados no Compromisso de Santiago (2020) é a erradicação de todo tipo de violência em espaços privados ou públicos. A Comissão Internacional de Direitos Humanos (2015) expressou a obrigação do Estado quanto à prevenção, investigação, punição e reparação frente a qualquer tipo de violência contra pessoas da comunidade LGBTI.

A autonomia das mulheres nos espaços públicos é afetada, pois vivem os deslocamentos de maneira desigual, já que, além do medo de roubo ou assalto que afeta toda a população, existem outros temores, como “o temor de estupro ou sequestro, e estão expostas a uma forma de violência cotidiana que se expressa em palavras, sons e frases que as menosprezam, toques ou contatos corporais e abuso físico que tem efeitos específicos negativos sobre o modo de viver a segurança na rua” (CEPAL, 2015a). O estudo realizado por Allen e outros (2018) constatou que as mulheres se sentem mais angustiadas que os homens ao fazer uso do transporte público pelas ameaças das variadas formas de assédio que podem acontecer (elogios, assobios, comentários e olhares lascivos, fotografias obscenas, toque, manuseio, exposição corporal, espreita, masturbação, agressão física, assassinato ou crime com arma branca). Apesar de cada uma destas ações gerar impactos negativos de diversa índole no bem-estar das pessoas, o mesmo estudo assegura que na maioria dos casos elas não são denunciadas nem compartilhadas com pessoas próximas.

A ação mais comum frente às temáticas de assédio contra as mulheres são as campanhas de informação, sensibilização e comunicação. O Ministério de Transporte e Comunicações do Peru (2020) as classifica em quatro tipos de campanha: preventiva, de atuação, de interpelação e de manutenção¹¹; e assinala que seu objetivo é a visibilização do assédio sexual entendido como crime, a identificação das consequências do assédio sexual, a diversificação do público, a explicação das modalidades de atenção e a visibilização dos espaços seguros.

Além disso, diversas medidas que buscam combater a violência de gênero no transporte foram adotadas pelos governos. No caso da Argentina, por exemplo, a Lei N° 26.485¹² em seu artigo 1° indica o seguinte: “Incorporamos ao artigo 6° da lei 26.485, de proteção integral para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres, como inciso g) o seguinte: g) Violência contra as mulheres no espaço público: aquela exercida contra as mulheres por uma ou mais pessoas, em lugares públicos ou de acesso público, como meios de transporte ou centros comerciais, através de condutas ou expressões verbais ou não verbais, com conotação sexual, que afetem ou prejudiquem sua dignidade, integridade, liberdade, livre circulação ou permanência e/ou gerem um ambiente hostil ou ofensivo” (Argentina, lei 26.485, 2009).

Entre outras medidas, destaca-se a Cidade do México, que conta com ônibus popularmente chamados “Atenea”, que funcionam só para uso das mulheres e já passam de 125. Adicionalmente, foram abertos novos centros de apoio e denúncia nos sistemas de transporte, que facilitam as denúncias por assédio e outras formas de violência sexual. Como menciona ONU Mulheres: “o aplicativo de celular Vive Segura facilita a notificação de incidentes. Inspiradas pela experiência na Cidade do México, as cidades de Puebla, no centro do México, e Torreón, no estado de Coahuila, lançaram recentemente seus próprios programas de Cidade Segura em colaboração com ONU Mulheres. Ambos atribuíram recursos de seus próprios orçamentos para garantir a segurança das mulheres nos espaços públicos e no transporte público” (ONU Mulheres, 2017, pág. 7).

c) Educação, cultura, descanso e bem-estar como parte dos DESCA

Os direitos à educação e à cultura foram reconhecidos em diversos instrumentos e organismos internacionais, conforme indica o quadro 8.

¹¹ Preventiva: dirigida a operadores e pessoal de segurança, entre outros; de atuação: ações próprias para os diferentes públicos externos; de interpelação: para os potenciais agressores e testemunhas; de manutenção: convite à rede cidadã contra o assédio sexual (Ministério de Transporte e Comunicações, 2020).

¹² A Lei N° 26.485 ou “Lei de proteção integral para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres nos âmbitos em que desenvolvam suas relações interpessoais” foi sancionada em 11 de março de 2009, promulgada de fato em 1° de abril de 2009 e modificada em 2019.

Quadro 8
Direitos específicos assinalados por instrumentos internacionais de direitos humanos^a

Educação	Cultura
Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (art. 26)	Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (art. 27)
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a propósito do direito à saúde, 1966 (art. 13)	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a propósito do direito à saúde, 1966 (art. 15)
Convenção sobre os Direitos da Criança, art. 28	Convenção sobre os Direitos da Criança, art. 31.2
Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, "Protocolo de San Salvador", 1988 (art.13)	Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos "Protocolo de San Salvador", 1988 (art.14)
Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1999, Observação Geral N° 13	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 2009, Observação Geral N° 21

Fonte: Elaboração própria, com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

O direito à educação foi entendido como um dos direitos mais relevantes na hora de adquirir autonomia, principalmente em termos econômicos, que permita sair da pobreza e participar ativamente nas comunidades às quais pertencem as pessoas, com especial ênfase na etapa de formação de crianças e adolescentes e adultos jovens.

Por outro lado, "a educação desempenha um papel decisivo na emancipação da mulher, na proteção das crianças contra a exploração laboral, o trabalho perigoso e a exploração sexual, a promoção dos direitos humanos e a democracia, a proteção do meio ambiente e o controle do crescimento demográfico" (Comitê DESC, 1999, par. 1).

Deste modo, para tornar efetivo este direito, é fundamental que as crianças e adolescentes, bem como as pessoas que estão em processo de aprendizagem independentemente da etapa do ciclo de vida em que se encontrem, contem com acessibilidade material. Isso se refere a que o direito à educação "deve ser acessível materialmente, seja por sua localização geográfica de acesso razoável (por exemplo, uma escola vizinha) ou por meio da tecnologia moderna (mediante o acesso a programas de educação a distância)" (Comitê DESC, 1999, par. 6.b.II). Para dar acessibilidade material, é preciso haver um sistema de transporte que permita a mobilização para os estabelecimentos educacionais, uma tarifa conforme o setor que está fazendo uso do sistema de transporte, a segurança necessária para proteger as crianças e adolescentes de acordo com sua idade, vulnerabilidade e autonomia e a possibilidade de denúncia pelas pessoas que o utilizam.

Com relação ao direito ao descanso das crianças e adolescentes, o Comitê dos Direitos da Criança indicou: "a imersão na vida cultural enriquece a interação lúdica; e o descanso permite às crianças ter a energia e a motivação necessárias para participar dos jogos e das atividades criativas" (Comitê dos Direitos da Criança, 2013a, par. 8). A Organização Internacional do Trabalho (OIT) indicou que as "pessoas menores de dezoito anos deveriam gozar, sempre que possível, de um descanso semanal ininterrupto de dois dias" (OIT, Recomendação 103, 1957, disposição 4.1).

Para tornar efetivo o descanso e acesso à vida cultural, é necessário não só um bom modelo de mobilidade urbana, considerando o acesso à cultura e aos parques que fazem parte da infraestrutura urbana, mas também que exista o direito ao descanso tanto de crianças e adolescentes como dos adultos. Para isso, são necessárias medidas políticas e orçamentárias em torno do "planejamento residencial e do transporte, desenho e acessibilidade da paisagem urbana, criação de parques e outros espaços verdes, determinação dos horários escolares, legislação sobre o trabalho infantil e educação, solicitações de planejamento ou a legislação que rege a privacidade na internet, entre outras coisas" (Comitê dos Direitos da Criança, 2013a, par. 17). Como complemento, é preciso estabelecer rotas de ônibus ou habilitar rotas subterrâneas ou trens de espaços abertos de acordo com o contexto social e cultural dos movimentos urbanos realizados pelas pessoas, isto é, rotas rápidas pelos lugares mais transitados, de maneira a reduzir o tempo de uso, e que o transporte não atue como um impedimento para contar com espaços de descanso e recreação cultural, mas permita o gozo de ambos os direitos.

Quadro 9
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito ao descanso^a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (art. 24)	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a propósito do direito à saúde, 1966 (a propósito do direito ao trabalho, art. 7, letra d)
Convenção sobre os Direitos da Criança, art. 31.1	Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, "Protocolo de San Salvador", 1988 (a propósito do direito ao trabalho, como parte deste, art. 7, letra h)
Comitê dos Direitos da Criança, Observação Geral Nº 17, 2013	Convenção 106 da Organização Internacional do Trabalho, 1957

Fonte: Elaboração própria, com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

Isso é crucial, já que as grandes cidades latino-americanas tendem de maneira notória e desigual à segregação urbana, o que tem implicações muito fortes para a distribuição da qualidade de vida, os trajetos que as pessoas devem percorrer para o trabalho conforme sua localização, acesso a mobilidade, tempo, distância e condições de traslado, entre outros, a respeito de lugares distintos da zona de residência. Isso incide diretamente na oportunidade de participar em atividades culturais em suas comunidades e descansar. Ou seja: embora o direito ao descanso esteja previsto nas leis trabalhistas, trajetos muito extensos impossibilitam seu cumprimento.

Assim, a melhoria das condições de traslado e transporte tem uma série de efeitos positivos sobre a qualidade de vida das pessoas, em dimensões concretas e relacionadas com a experiência subjetiva das pessoas, como indica o quadro 10 (Figuerola e Reyes, 1996). Em matéria de saúde, reduz o estresse e padecimentos associados a longos tempos de traslado e em termos interpessoais implica melhorias substanciais por maior tempo e energia para a vida em seus lares, na economia do cuidado e no cultivo dos vínculos afetivos e das relações sociais (Valencia, 2018).

Além disso, construir um sistema de mobilidade seguro para todas as pessoas que diminua continuamente a violência (veja a seção anterior) contribui para que a experiência do transporte seja mais amena para todos, evitando situações de medo, estresse, violência ou traumas, entre outros. Um sistema acessível em termos de tarifas gera um ambiente mais igualitário na sociedade; além disso, tarifas justas (Comitê Cerezo México, 2021) implicam uma menor carga econômica para as famílias, oferecendo as condições para viver uma vida digna.

Quadro 10
Seleção de indicadores de bem-estar objetivo ou instrumental, bem-estar subjetivo e qualidade do serviço

Tempo de deslocamento e espera (origem - destino - uso do tempo)
Estado, segurança e salubridade da infraestrutura
Adaptação de horários de funcionamento
Acessibilidade física, financeira e perimetral
Nível de saturação/aglomeração
Conectividade urbana e digital
Acesso à cidade: serviços, trabalhos, lazer, cultura, meio ambiente saudável
Tratamento digno dos usuários

Fonte: Elaboração própria.

d) Meio ambiente saudável, saúde, integridade pessoal e água (DESCA)

É dever do Estado promover a preservação e proteção do meio ambiente (OEA, 1988, artigo 11). Além de ser um direito orientado à proteção das pessoas, o meio ambiente foi compreendido como um fim em si mesmo, fora de sua relação com as pessoas, o que o distingue dos demais direitos, já que

“protege os componentes [próprios] do meio ambiente [...] Trata-se de proteger a natureza e o meio ambiente não somente por sua conectividade com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que sua degradação poderia causar em outros direitos das pessoas [...] mas por sua importância para os demais organismos vivos com os quais se compartilha o planeta, também merecedores de proteção em si mesmos” (Corte IDH, 2020, par. 400). Este direito foi reconhecido em diversos instrumentos e organismos internacionais (veja o quadro 11).

Quadro 11
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito a um meio ambiente saudável^a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (art. 25.1)	Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989 (Art. 24.2)
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a propósito do direito à saúde, 1966 (art. 12)	Convenção 169 da OIT, 1989 (art. 4.1)
Comitê DESC, 2004, Observação Geral N° 14, par. 4	Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2007 (art. 29)
Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969 (interpretação do art. 26)	Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, “Protocolo de San Salvador”, 1988 (art.11)
Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972)	Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)
Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável (2002)	Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2016 (art. 19)
Resolução 70/1 (2015) da Assembleia Geral das Nações Unidas, “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (define os ODS)	Acordo de Paris (2016)
Acordo de Escazú sobre democracia ambiental (2018)	Resolução A/HRC/48 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (2021)

Fonte: Elaboração própria, com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

Pelas emissões dos meios de transporte, esta atividade é catalogada como uma das que geram índices de maior contaminação no âmbito urbano (Miralles-Guasch, 2012). Casas e Espinoza (2019) indicam que “é uma das principais fontes de emissões de CO₂, devido ao alto uso de combustíveis fósseis, tecnologias automotivas ineficientes e altas taxas de motorização privada que vêm aumentando ano após ano nos países da América Latina”, com externalidades negativas, como a mudança climática, congestionamentos, ruído, acidentes de trânsito e poluição do ar (Mayorga, Ruiz e Aldas, 2020), a que por definição ficam expostos usuários, operários e a população em geral, particularmente nos eixos rodoviários.

Os poluentes afetam o direito a um meio ambiente saudável. Além disso, é indiscutível a relação que existe entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos (Corte IDH, 2009, par. 148). Desta forma, todos os direitos humanos são afetados quando não existe um ambiente propício para seu desenvolvimento. No entanto, devido a determinadas formas de poluição, alguns direitos podem sofrer uma violação específica, como os direitos à vida, saúde, alimentação, água, moradia e livre determinação (Comitê de Direitos Humanos, 2018).

Assim, um dos direitos mais afetados pela degradação do meio ambiente é o direito à saúde, e tanto este como o direito à água foram consagrados como direitos em instrumentos internacionais (veja os quadros 12 e 13).

Quadro 12
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito humano à saúde^a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (Art. 25.1)	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966 (Art. 12)
Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989 (Art. 24.1)	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 1965 (Art. 5, inciso e)

Quadro 12 (conclusão)

Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969 (interpretação do art. 26)	Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1988 (Art. 10)
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1999 (Art. 12.1)	Convenção sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, 1990 (Art. 28)
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006 (Art. 25)	

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

Quadro 13
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à água^a

Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989 (art. 24, alínea c)	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979 (art. 14, par. 2)
Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969 (interpretação do art. 26)	Observação Geral N.º 15 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 2002 (com base nos artigos 11 e 12 do PIDESC)
Assembleia Geral das Nações Unidas mediante a adoção da Resolução 64/292	

Fonte: Elaboração própria.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos tem um caráter ilustrativo e não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

O direito à saúde é entendido como “o direito de toda pessoa ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental” (Comitê DESC, 2000, par. 2). Consiste não só na “ausência de afecções ou doenças, mas também num estado completo de bem-estar físico, mental e social, derivado de um estilo de vida que permita levar as pessoas a um equilíbrio integral” (Corte IDH, 2018, par. 118).

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC) indicou que, para efetivar o direito à saúde, os Estados devem manter um meio ambiente saudável. Neste sentido, devem abster-se “de contaminar ilegalmente a atmosfera, a água e a terra, por exemplo, mediante os resíduos industriais das instalações de propriedade do Estado” (Comitê DESC, 2020), bem como a poluição acústica e ambiental provocada pelo congestionamento produzido pela mobilidade urbana ou os terminais onde estacionam os ônibus do transporte público. Essa poluição aumenta na medida em que as pessoas habitam setores onde o trânsito e o congestionamento são abundantes e também a respeito das comunidades que vivem perto dos eixos de transporte.

O direito à água, reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2010 mediante a resolução A/RES/64/292, compreende não só seu acesso físico, mas também sua disponibilidade para diversos usos: “normalmente, o consumo, o saneamento, a lavagem de roupas, a preparação de alimentos e a higiene pessoal e doméstica” (Comitê DESC, 2003). O acesso à água é primordial para desfrutar de uma vida digna (Corte IDH, 2017).

Desta forma, “o acesso à água e à alimentação pode ser afetado, por exemplo, se a poluição limita a disponibilidade dos recursos em quantidades suficientes ou afeta sua qualidade” (Corte IDH, 2017). Um exemplo disso é a água obtida de lençóis freáticos que foram contaminados pelo óleo diesel usado nos meios de transporte.

e) **Direito à participação e associação, acesso à informação e transparência**

A mobilidade é um instrumento para exercer vários direitos e liberdades civis. A participação individual e coletiva na vida pública exige que as pessoas possam se deslocar para exercer seu direito à participação e associação. Por outro lado, o direito à informação tem tanto relevância própria como em relação ao exercício de outros direitos, começando pelo meio ambiente. Para assegurar às pessoas um meio ambiente livre de poluição e proteger os direitos conexos, é primordial que os Estados garantam

aos habitantes o direito de acesso à informação (Hervé e Schönsteiner, 2019, pág. 497). Atualmente, este direito é reconhecido em múltiplos instrumentos de direito internacional e resoluções da Assembleia Geral, bem como em tratados ou declarações internacionais, como a Convenção Americana, especificamente em seu artigo 13.1: “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza” (OEA, 1969) (veja o quadro 14). Assim, ao se referir aos termos “buscar” e “receber”, protege o direito de solicitar o acesso à informação sob controle do Estado, com as salvaguardas estabelecidas no regime de limitações da Convenção (Corte IDH, 2006a, par. 77). Esta informação abrange os registros de que dispõe o organismo público, independentemente da forma em que esteja armazenada a informação, sua fonte e a data de produção” (Comitê de Direitos Humanos, 2011, par. 18).

Quadro 14
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à participação,
acesso à informação e transparência^a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (art. 19)
Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969, artigo 13.1
Comitê de Direitos Humanos, 2011, Observação Geral N° 34
Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação Pública, 2008
Parecer Consultivo da Corte IDH, OC-23/17, 2017
Resolução Geral da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, AG/RES. 2958 (L-O/20), “Fortalecimento da Democracia”

Fonte: Elaboração própria, com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos tem um caráter ilustrativo e não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

O acesso das pessoas aos temas que têm interesse público e estão sob controle do Estado permite a participação e promove a democracia, mediante o controle que a sociedade exerce através do acesso (Corte IDH, 2017; e Corte IDH, 2006a); além disso, “fomenta a transparência das atividades estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre sua gestão pública” (Corte IDH, 2006, par. 87). Nesta linha, no transporte urbano participam uma série de agentes públicos e privados, que, como indicado, é uma atividade com grande impacto no meio ambiente; por isso, é necessário contar com um enfoque de direitos humanos a respeito das operações do sistema e seus atores (do Estado e empresas privadas), assegurando a transparência e o acesso à informação.

O acesso à informação implica que o conteúdo imprescindível das atividades empresariais deve estar disponível de forma íntegra e oportuna aos usuários. Para garantir este direito, é necessário impedir o potencial desequilíbrio na geração, interpretação e divulgação de informação entre as empresas, que atuam como produtoras e proprietárias da informação, e as comunidades e as próprias autoridades; essas garantias compreendem o eixo central nos processos e ações de prevenção, supervisão e, se for o caso, investigação, na medida em que existam violações ou abusos dos direitos humanos (CIDH, 2020).

O direito ao acesso à informação também funciona com relação ao cálculo de tarifas, administração de fundos públicos, prevenção da corrupção nas licitações e fiscalização.

f) Direitos trabalhistas e sindicais nas empresas de transporte

Os direitos trabalhistas e sindicais nas empresas de transporte e outras instâncias empregadoras relacionadas são outro âmbito relevante dentro dos direitos que compreende a mobilidade urbana, em referência às pessoas que trabalham para as empresas de transporte, independentemente de estas serem estatais ou privadas.

O direito ao trabalho, segundo a CIDH e o Comitê DESC, foi definido como “um direito fundamental inseparável e inerente à dignidade humana. Seu desenvolvimento é crucial para fortalecer os sistemas econômicos e sociais mediante um enfoque de direitos, com importância vital para a garantia e gozo de outros direitos humanos e o desenvolvimento autônomo da pessoa. Além disso, constitui uma via para garantir a vida digna das pessoas” (CIDH, 2020a, par. 1). Neste sentido, conforme a Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu acompanhamento e outras convenções da OIT, é função dos Estados e dos interlocutores sociais protegê-los e aplicá-los a todos os trabalhadores do transporte (OIT, 2020).

Este direito foi reconhecido em diversos instrumentos internacionais, nas Convenções da OIT, no artigo 6 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos artigos 7 e 8 da Carta Social das Américas, nos artigos 6 e 7 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 11 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e no artigo 32.1 da Convenção sobre os Direitos da Criança, constituindo um vasto corpus iuris internacional (Corte IDH, 2017a) (veja o quadro 15).

Quadro 15

Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito ao trabalho e a se sindicalizar

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, artigo 23

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966, artigo 7

Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969 (interpretação do art. 26)

Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1988, artigo 6

Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu acompanhamento (1998)

Convenções da Organização Internacional do Trabalho

Fonte: Elaboração própria, com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos tem um caráter ilustrativo e não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

O Comitê DESC indica que uma dimensão individual deste direito implica que “toda pessoa tem o direito de trabalhar para poder viver com dignidade. O direito ao trabalho serve, ao mesmo tempo, à sobrevivência do indivíduo e de sua família e contribui também, se o trabalho for livremente escolhido ou aceito, para sua plena realização e seu reconhecimento no seio da comunidade” (Comitê DESC, 2005, par.1). Este trabalho deve ser realizado de maneira segura, em condições equitativas e satisfatórias. Além disso, a dimensão individual compreende o direito à criação de sindicatos e à livre filiação (Comitê DESC, 2005).

Neste sentido, adquirem especial relevância as condições de trabalho com que contam os empregados dos serviços de transporte. Às vezes, a higiene e a salubridade prejudicam as condições de trabalho e nem sempre existem pausas com zonas de descanso, lugares para se alimentar e serviços higiênicos. Adicionalmente, os trabalhadores que manipulam dinheiro para a prestação do serviço estão propensos a serem vítimas de assaltos ou outros crimes violentos. Assim, a OIT indicou que “a ausência deste tipo de instalações pode resultar em detrimento de todos os trabalhadores do transporte, em particular das mulheres. A garantia de suficientes instalações de bem-estar deveria fazer parte integrante do desenvolvimento e modernização dos sistemas e infraestruturas viárias” (OIT, 2020, par. 112).

Entre outros aspectos, destaca-se neste ramo de trabalho a baixa participação das mulheres em comparação com os homens contratados, podendo-se constatar que “a divisão sexual do trabalho tem uma incidência direta na autonomia econômica das mulheres e limita suas opções de gerar renda e seu acesso e controle de recursos necessários, [...] este problema tende à feminização da pobreza e se agrava em casos de viuvez, ruptura matrimonial ou desintegração familiar” (CIDH, 2020a, pág. 133). No entanto,

as mulheres não são o único grupo afetado no acesso ao trabalho, já que as pessoas trans e de gênero diverso que conseguem participar no mercado de trabalho sofrem altos graus de discriminação e assédio (CDHDF, 2017 e CIDH, 2017). As agressões podem ir desde comentários pejorativos até o assédio grave no trabalho e demissão pelo fato de ser trans ou de gênero diverso (CIDH, 2020a).

Finalmente, as pessoas com deficiência costumam encontrar barreiras adicionais para trabalhar no transporte público, o que por sua vez as impede de gerar recursos e autonomia e constitui uma prática discriminatória.

Conforme se aprofundará adiante, os Estados devem adotar medidas especiais de proteção para que todas as pessoas possam desfrutar dos direitos em igualdade de condições e sem discriminação.

5. Empresas e direitos humanos na mobilidade urbana

Entre os atores que participam do serviço de mobilidade urbana adquirem suma importância os atores privados, em especial as empresas de transporte e outros serviços relacionados. Do ponto de vista da garantia de direitos, estas empresas têm responsabilidades próprias que surgem (ou é possível determinar) a partir dos “Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Empresas” (Nações Unidas, 2011). O Conselho de Direitos Humanos adotou os Princípios Orientadores em 2011 com o objetivo de definir a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos e eventualmente remediar sua violação, bem como especificar as obrigações dos Estados em termos de proteção e reparação desses mesmos direitos. Estes Princípios constituem o quadro de referência no tema e foram referendados também pela CIDH (CIDH, 2020) e pela Corte IDH em 2015 (Corte IDH, 2015).

Os Princípios Orientadores partem de um problema empírico: as empresas —especialmente as maiores— podem violar os direitos humanos e, por seu caráter transnacional ou de suas cadeias de abastecimento e a deficiência do Estado de direito em muitos países de produção, é sumamente difícil que um Estado possa se encarregar de prevenir ou enfrentar os impactos das violações de direitos por parte desses atores privados. As responsabilidades para as empresas não são vinculantes, mas estabelecem expectativas claras que nos últimos 10 anos foram se impondo também além das Nações Unidas, em particular na implementação das Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais (OCDE, 2011).

O Pilar II dos Princípios estabelece a responsabilidade para as empresas. Os Princípios constituem um guia do comportamento esperado para a definição de padrões legais ou políticas nacionais que os Estados deveriam adotar e para boas práticas que as empresas deveriam aplicar; neste caso, as empresas operadoras de transporte, as empresas que fornecem energia, sistemas tecnológicos e máquinas, e também as empresas de construção a cargo da instalação de infraestrutura, desde as paradas até as estações ou sistemas ferroviários e viários, com suas respectivas cadeias de suprimentos nacionais e transnacionais.

Esta seção resume os padrões aplicáveis e explicita como as empresas poderiam incorporá-los em seus sistemas de governança. Finalmente, analisa como se especificam estes padrões para as empresas de propriedade do Estado e como este deveria incentivar que as empresas efetivamente respeitem os direitos humanos em suas atividades próprias e em suas cadeias de suprimentos.

a) Responsabilidades da empresa: respeitar

Para que o respeito aos direitos humanos no transporte seja efetivo, é relevante que não só os Estados adotem as medidas legislativas, de políticas públicas ou de outro tipo, mas que também as empresas e os sindicatos façam a sua parte. Isto deveria ser obtido através da incorporação de sistemas de governança, políticas de sustentabilidade, avaliação de riscos e sistemas de compras e aquisições, bem como em suas políticas trabalhistas. Estes sistemas de governança, então, darão conta dos principais desafios e riscos identificados para a realização dos direitos humanos conforme as particularidades de cada contexto, especialmente as atividades específicas das empresas e a estrutura específica de suas cadeias de suprimentos (CIDH, 2020).

O Pilar II dos Princípios Reitores indica que “as empresas têm a responsabilidade (social) de respeitar todos os direitos humanos, o que o Representante Especial definiu como algo que em essência implica não abusar dos direitos humanos” (DPLF, 2011, pág. 8). Assim, o Princípio número 11, estabelece: “As empresas devem respeitar os direitos humanos. Isso significa que devem se abster de infringir os direitos humanos de terceiros e fazer frente às consequências negativas sobre os direitos humanos nas quais tenham alguma participação” (Nações Unidas, 2011, Princípio 11). Interpretou-se que essa responsabilidade se refere ao resultado das atividades próprias da empresa, e uma responsabilidade de devida diligência (de processos) com relação à cadeia de suprimentos onde a empresa tem “somente” influência ou certo grau de controle, mas o mesmo controle que tem sobre as atividades próprias (Bonnitcha e McCorquodale, 2017).

Além disso, o Princípio 12 acrescenta: “A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos se refere aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos — que abrangem, no mínimo, os direitos enunciados na Carta Internacional de Direitos Humanos e nos princípios relativos aos direitos fundamentais estabelecidos na Declaração da Organização Internacional do Trabalho relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho” (Nações Unidas, 2011, Princípio 12).

Entre os primeiros tipos de direitos humanos que as empresas incorporaram em suas estruturas de governança interna estão os direitos trabalhistas. Várias empresas já o incorporaram em função do direito do trabalho e às vezes também em suas cadeias de suprimentos (Gereffi, Bamber e Fernández-Stark, 2016). Isto se deve a que, na sua origem, os primeiros grandes problemas sobre empresas e direitos humanos surgem por causa do trabalho infantil e cadeias de suprimentos com instalações clandestinas, entre outros problemas (Beckers, 2020, pág. 24). Desta maneira, o respeito aos direitos trabalhistas das pessoas que trabalham nas empresas que oferecem o serviço de mobilidade urbana deve ser uma das principais responsabilidades. No entanto, há empresas que entenderam o respeito aos direitos humanos de maneira abrangente, como preveem os Princípios Orientadores, incorporando os direitos à saúde, segurança no local de trabalho, igualdade e não discriminação e os direitos comunitários de povos indígenas ou direitos territoriais (Beckers, 2020, pág. 25).

Esta responsabilidade está intimamente ligada aos riscos e impactos provocados pelas atividades das empresas e implica que as “empresas deveriam evitar impactos negativos nos direitos de outros e reparar esses impactos caso ocorram, como resultado não só de suas próprias atividades, mas também de suas relações com outros atores. A responsabilidade social de respeitar os direitos humanos se aplica a empresas de todos os tamanhos, setores, contextos operacionais, proprietários e estruturas” (Isea Silva, 2011, pág. 18).

Junto com os direitos trabalhistas, as empresas também têm um papel na proteção dos direitos ambientais, nos quais o sistema de mobilidade tem um impacto já reconhecido. No entanto, também lhes corresponde incluir a perspectiva da interseccionalidade em matéria de não discriminação. Assim, destacou-se que é preciso prevenir os cenários onde as mulheres sofrem de assédio e violência sexual como uma problemática que envolve empresas e direitos humanos (Grupo de Trabalho de empresas e direitos humanos, 2019). Um dos eixos principais a respeito dos usuários é a incorporação do princípio de igualdade e não discriminação na atuação das empresas e agentes operacionais, bem como em todos os processos produtivos, isto é, ao longo da cadeia de produção. “A fim de obter a não discriminação, é necessário um trabalho no tocante às atitudes (não só de conhecimento), para mudar preconceitos contra pessoas geralmente discriminadas” (UNCAC-Chile, 2021, pág. 15).

Ao mesmo tempo, é importante contar com um setor privado proativo para avançar nessa matéria; com relação à mudança climática, a fim de atingir as emissões de carbono propostas para 2050, a eletricidade a partir de fontes limpas representa um papel essencial, particularmente no setor das frotas de transporte público elétrico (Grupo de Trabalho de empresas e direitos humanos, 2020).

b) Devida diligência, conformidade e cumprimento (*compliance*)¹³

O Pilar II dos Princípios Orientadores, no número 17 sobre a devida diligência (ou *due diligence*) em matéria empresarial, prescreve: “deve incluir uma avaliação do impacto real e potencial das atividades sobre os direitos humanos, a integração das conclusões e a atuação a esse respeito; o acompanhamento das respostas e a comunicação da forma como se enfrentam as consequências negativas” (Nações Unidas, 2011, Princípio 17). Especificamente implica: “i) abranger as consequências negativas em matéria de direitos humanos; ii) que podem variar de complexidade dependendo do tamanho da empresa; iii) deve ser um processo contínuo, já que os riscos podem variar conforme o contexto e o tempo” (ibidem).

A devida diligência é um termo comercial que foi retomado pelo direito internacional. É utilizado especificamente quando um ator não tem o controle completo sobre os processos sob sua supervisão. Assim, uma vez assumido o compromisso com os direitos humanos, as empresas devem adotar mecanismos para levar em conta os riscos e impactos de suas transações sobre os direitos humanos de terceiros e, a fim de reduzir sua responsabilidade, mitigá-los ou evitá-los (Sherman e Lehr, 2010). Assim, com o emprego da devida diligência é possível avaliar e, ao mesmo tempo, reduzir os riscos gerados pelas empresas, como aqueles que afetam diretamente os direitos humanos (Sherman e Lehr, 2010). Além disso, devem implementar mecanismos de transparência com relação a estes processos operacionais e divulgar a avaliação de seus riscos e impactos (Nações Unidas, 2011, Princípio 21). Finalmente, devem adotar mecanismos de queixa para receber denúncias sobre descumprimento da política de direitos humanos, seja por parte da empresa ou de seus fornecedores (cadeia de suprimentos) (Beckers, 2020; Nações Unidas, 2011, Princípio 30).

No levantamento dos riscos e impactos é importante não só a participação de especialistas (por exemplo, em matéria ambiental), mas especialmente a participação de todas as partes afetadas, isto é, as pessoas usuárias (Nações Unidas, 2011, Princípio 18). Isso permitirá que as empresas adotem medidas ou mecanismos para prevenir esses problemas, bem como minimizar sua frequência e alcance. Em segundo lugar, a criação de mecanismos de queixa e denúncia tem a finalidade de permitir que as pessoas canalizem de maneira formal demandas ante possíveis violações sofridas durante a operação destes serviços, como, por exemplo, atos de assédio, roubos, maus-tratos por parte de um funcionário ou funcionária, algum risco ou dano sanitário ou poluição acústica e ambiental para aquelas pessoas que vivem perto de estacionamentos de ônibus, entre outras possíveis situações.

A discussão sobre a devida diligência a respeito das empresas e dos direitos humanos abrange desde as empresas menores até as grandes transnacionais. Porém, dada a assimetria de meios e de danos ou riscos potenciais, um grande desafio consiste em assentar essa diversidade em obrigações diferenciadas conforme o tamanho e os recursos de cada empresa. Trata-se de uma preocupação e uma demanda frequente das empresas, dado que a maior parte delas é de porte pequeno e médio (García, 2015). Em última instância, o Princípio 14 reconhece que o grau de responsabilidade variará em função do tamanho da empresa, do risco potencial ao gozo dos direitos humanos, seu nível e grau quanto às consequências e o ramo de atividade, já que nem todos apresentam os mesmos riscos (Isea Silva, 2011; Nações Unidas, 2011, Princípio 14).

A devida diligência também implica que as empresas devem ter em mente os danos que suas atividades podem provocar. Neste sentido, a seção 4 deste documento detalha os direitos mais relevantes em termos de risco potencial no setor da mobilidade urbana. No entanto, a médio e longo prazo, um risco em direitos humanos pode se converter em um risco para a empresa, através da perda de reputação e prestígio, por exemplo, ou de oportunidades de negócio, como uma licitação, por não cumprir certos parâmetros de direitos humanos dos termos de referência que o Estado inclui nestes requisitos (Parella, 2021).

¹³ Na presente seção, a palavra cumprimento é utilizada como tradução do termo jurídico em inglês “*compliance*” que é usado no âmbito corporativo.

Os princípios orientadores recomendam que “as empresas devem identificar as áreas gerais que apresentem maior risco de consequências negativas sobre os direitos humanos, seja devido ao contexto operacional de certos fornecedores ou clientes, às operações, aos produtos ou serviços, ou a outras considerações pertinentes, e dar prioridade à devida diligência em matéria de direitos humanos nessas áreas” (Nações Unidas, 2011, Princípio 17). Conforme assinalado, para as empresas de transporte serão provavelmente prioritários os direitos vinculados à pegada de carbono e os riscos sanitários (em especial a poluição do ar), o tratamento digno e igualitário entre usuários, inclusive, por exemplo, as medidas afirmativas para usuários com alguma deficiência, e a segurança viária, evitando acidentes.

Outro requisito essencial para que as empresas atuem com a devida diligência é contar com mecanismos de denúncia ou queixa. Os princípios orientadores indicam: “Para que seja possível atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de reclamação eficazes no nível operacional à disposição das pessoas e das comunidades que sofrem as consequências negativas” (Nações Unidas, 2011, Princípio 29). Neste sentido, é relevante que as empresas de transporte ofereçam linhas telefônicas para a denúncia, ou aquelas que funcionam através de um aplicativo contemplem estes instrumentos em suas opções de “suporte e ajuda”, inclusive assessoria jurídica. Dessa maneira, os usuários, ou trabalhadores, podem imediatamente informar as dificuldades ou possíveis violações sofridas, o que permite, por um lado, contar com um cadastro ou base de dados sobre as possíveis violações no transporte público ou privado para definir ações de não repetição e, por outro, ter a possibilidade de oferecer uma solução sem que ocorram danos maiores.

Conforme indica o Princípio 31, estes mecanismos devem possuir uma série de características e devem ser: i) *legítimos*: que consigam gerar confiança nas pessoas usuárias dos sistemas de mobilidade urbana; ii) *acessíveis*: as pessoas usuárias dos sistemas de transporte devem saber que existem estes mecanismos, podem estar em lugares visíveis, como espaços destinados à publicidade nos vagões de trens subterrâneos, ao lado dos vidros das portas ou atrás dos assentos nos ônibus ou nos lugares usualmente destinados à publicidade; iii) *previsíveis*, deve-se indicar as etapas do processo, sua duração, os possíveis resultados e de que maneira será controlada sua implementação; iv) *equitativos*: que consigam entregar às vítimas as ferramentas necessárias para que não se gere uma relação assimétrica entre a empresa e as pessoas que acessam estes recursos, por exemplo, através de assessoria ou informação adicional; v) *transparentes*: que as partes envolvidas no processo possam conhecer em que estado se encontra e se houve avanço, gerando confiança nas pessoas usuárias deste serviço; vi) *compatíveis com os direitos humanos*: que assegurem que os resultados dos processos e suas reparações sejam compatíveis com os direitos humanos; vii) *uma fonte de aprendizagem contínua*: em virtude do item anterior, que adotem as medidas necessárias para prevenir futuros danos e se basear na participação e diálogo, gerando instâncias que permitam aos grupos ou pessoas usuárias do sistema de mobilidade participar e opinar sobre seu desenho e funcionamento.

Para implementar as exigências dos Princípios Orientadores existem diversos formatos. Um deles é sua incorporação nos mecanismos de cumprimento (*compliance*) e avaliação de riscos. Desta forma, os processos contemplados no cumprimento implicam esforços e outros instrumentos impulsionados pelas empresas e seus operadores de maneira que as atividades realizadas por estes compreendam normas políticas e regulamentares e se ajustem à prática do setor industrial e às políticas e normas internas da empresa (Cantú e Esparza, 2021). Assim, “os processos de *compliance* se converteram rapidamente em instrumentos empresariais para uma boa gestão corporativa, e sua utilização se expandiu a diversas regiões como empresas proativas” (Cantú e Esparza, 2021, pág. 17).

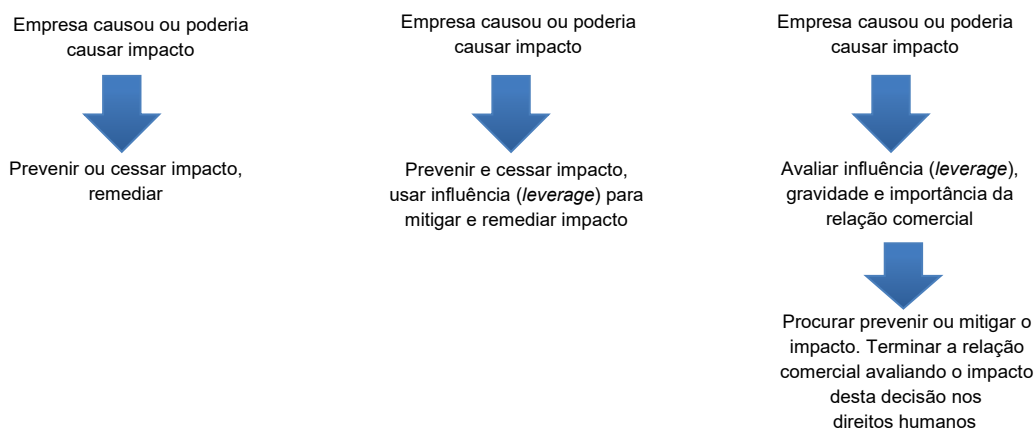
Em virtude disso, a inter-relação entre os elementos da devida diligência em direitos humanos e o cumprimento indica uma integração que poderia gerar sua fácil incorporação a um nível empresarial em direitos humanos, permitindo desta maneira basear uma adequada gestão empresarial que permita prevenir os riscos com um enfoque de direitos humanos (Cantú e Esparza, 2021; Ruggie, 2020).

Portanto, independentemente de o cumprimento estar, em sua origem, orientado a combater a corrupção, devido às consequências ou implicações de boas práticas, também pode ser o âmbito dentro do qual se desenvolve a devida diligência empresarial com o objetivo de contribuir para o respeito, mitigação e reparação dos direitos humanos violados pelas atividades empresariais, permitindo posteriormente informar sobre riscos, impactos e medidas para preveni-los, idealmente segundo um marco que reflete estes processos, como a versão 2022/2023 da Global Reporting Initiative (Global Reporting Initiative, 2022).

Finalmente, os mesmos processos de devida diligência, particularmente em matéria ambiental (pegada de carbono, zero emissões), podem ajudar a atrair investidores que se regem pelos princípios das finanças verdes ou sustentáveis (Schoenmaker, 2019; Loan Market Association; 2021; Green Bond Principles, 2014; Equator Principles 2003; UNEP-FI, Principles of Responsible Banking, 2019), que, ao contemplar os retornos no longo prazo, estão atentos aos riscos ou eventuais perdas devidas às externalidades negativas ambientais que poderiam diminuir os lucros gerados por um investimento¹⁴.

Em suma, para entender melhor as responsabilidades das empresas contidas no Pilar II podemos recorrer a três situações ou hipóteses, como exemplifica o diagrama 3. Em primeiro lugar, se a empresa causou ou poderia causar um impacto direto, originado por suas próprias atividades, deve então prevenir ou cessar o impacto e remediá-lo. Em segundo lugar, se a empresa contribuiu ou poderia contribuir para causar o impacto de maneira indireta, deve prevenir e cessar o impacto na medida em que sua margem de ação e influência (*leverage*) permitam mitigar e remediar esse impacto. Isto pode ocorrer, por exemplo, através de sua influência na assembleia de acionistas de projetos conjuntos (*joint venture*), ou através dos padrões, normas e condições definidos nos contratos com fornecedores (especialmente, contratos “chave na mão” ou *turn-key*) e subempreiteiros. Em terceiro lugar, se o impacto está diretamente vinculado com as operações, produtos ou serviços da empresa, deve avaliar sua margem de influência (*leverage*) para mudar a conduta da empresa na cadeia de suprimentos, segundo a gravidade e importância da relação comercial e o esforço que implica prevenir ou mitigar o impacto. Se for necessário, deve-se inclusive considerar o término da relação comercial avaliando, certamente, o impacto que teria esta decisão em geral para o gozo dos direitos humanos nessa situação (Nações Unidas, 2011, Princípios 13 e 19 e Pitts).

Diagrama 3
Hipóteses de responsabilidade das empresas



Fonte: Elaboração própria com base nos Princípios Orientadores 13 e 19 e Chip Pitts em Baumann-Pauly (2016).

¹⁴ Os insumos sobre finanças sustentáveis devem-se ao ANID, projeto Fondecyt N° 1201380, pesquisadora responsável Judith Schönsteiner.

c) **Empresas do Estado**

Em princípio, os Pilares II e III dos Princípios Orientadores aplicam-se igualmente a empresas privadas e empresas de propriedade do Estado. Nesse sentido, perante uma violação de direitos, o Estado seria responsável com base em dois pressupostos. Em primeiro lugar, por sua governança; a governança de uma empresa estatal ou com participação do Estado deve ser similar à das demais empresas, para que a concorrência seja o mais equitativa possível (Schönsteiner, Martínez e Miranda, 2020). Em segundo lugar, como já se explicou antes, por seu dever de proteção dos direitos humanos.

No entanto, há três situações a respeito das quais o direito internacional dos direitos humanos estabelece uma exigência maior. Em primeiro lugar, quando são empresas de propriedade do Estado, segundo o Grupo de Trabalho, na sua leitura do Princípio Orientador 4, estas deveriam “liderar pelo exemplo”, dado que esse princípio indica que “os Estados devem adotar medidas adicionais de proteção contra as violações de direitos humanos cometidas por empresas de sua propriedade ou sob seu controle, ou que recebam importantes apoios e serviços de organismos estatais, como os organismos oficiais de crédito para a exportação e os organismos oficiais de seguros ou de garantia dos investimentos, exigindo a devida diligência em matéria de direitos humanos” (Nações Unidas, 2011, Princípio 4). A Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos inclusive estabeleceram que a responsabilidade de uma empresa de propriedade do Estado sempre corresponde à de um órgão do Estado. Em segundo lugar, quando o Estado delega alguma função pública ou serviço público a uma empresa privada (Corte IDH, 2006; Contreras e Schönsteiner, 2017). Nesse caso, os Princípios Orientadores confirmam: “Os Estados devem exercer uma supervisão adequada visando cumprir suas obrigações internacionais de direitos humanos quando contratam os serviços de empresas, ou promulgam leis para tal fim, que possam ter um impacto sobre o gozo dos direitos humanos” (Nações Unidas, 2011, Princípio 5). A terceira situação ocorre quando o Estado realiza compras públicas, pois “os Estados devem promover o respeito aos direitos humanos por parte das empresas com as quais realizam transações comerciais” (Nações Unidas, 2011, Princípio 6).

Isso implica dois aspectos principais. O primeiro deles é que, se o Estado decidiu privatizar o sistema de transporte ou deixou alguns aspectos entregues a um sistema privado (por exemplo, a concessão de ônibus, a administração dos trens subterrâneos, a iluminação das paradas ou dos estacionamentos de ônibus e coletivos), em tais casos não se desprende de suas obrigações internacionais de direitos humanos e permanece na obrigação de assegurar que as empresas cumpram suas obrigações através de uma correta supervisão e fiscalização do serviço. O mesmo ocorre quando os contratos com as empresas contêm os compromissos que se esperam em virtude do respeito aos direitos humanos. Em segundo lugar, no que diz respeito às compras públicas de suprimentos para as atividades do Estado na prestação deste serviço, os Estados podem estipular termos e condições orientados à conscientização e respeito aos direitos humanos.

Portanto, conforme indicado, apesar da diversidade de atores públicos e privados que participam do sistema de transporte, todos eles são igualmente relevantes na hora de respeitar efetivamente os direitos humanos e garantir o direito humano à liberdade de movimento. Neste sentido, a governança das empresas permite que estas se envolvam como agentes necessários e adotem de maneira autônoma boas práticas visando o respeito aos direitos humanos. No entanto, isso de nenhuma maneira pode significar que o Estado se desprenda de suas obrigações. Pelo contrário, a governança empresarial deve responder a incentivos (positivos e negativos) estabelecidos pelos Estados, abrangendo tanto os fornecedores da cadeia de suprimentos como as empresas de transporte. No entanto, inclusive se o Estado não cumprir suas obrigações diretas como fornecedor e indiretas como regulador, de acordo com as normas internacionais vigentes, as empresas igualmente mantêm responsabilidades com relação a suas próprias atividades e suas cadeias de suprimentos, independentemente de se estas funcionam dentro de um mesmo país ou em outros países.

E. Instrumentos e âmbitos de política pública para os sistemas de mobilidade sob uma perspectiva de direitos e de gênero

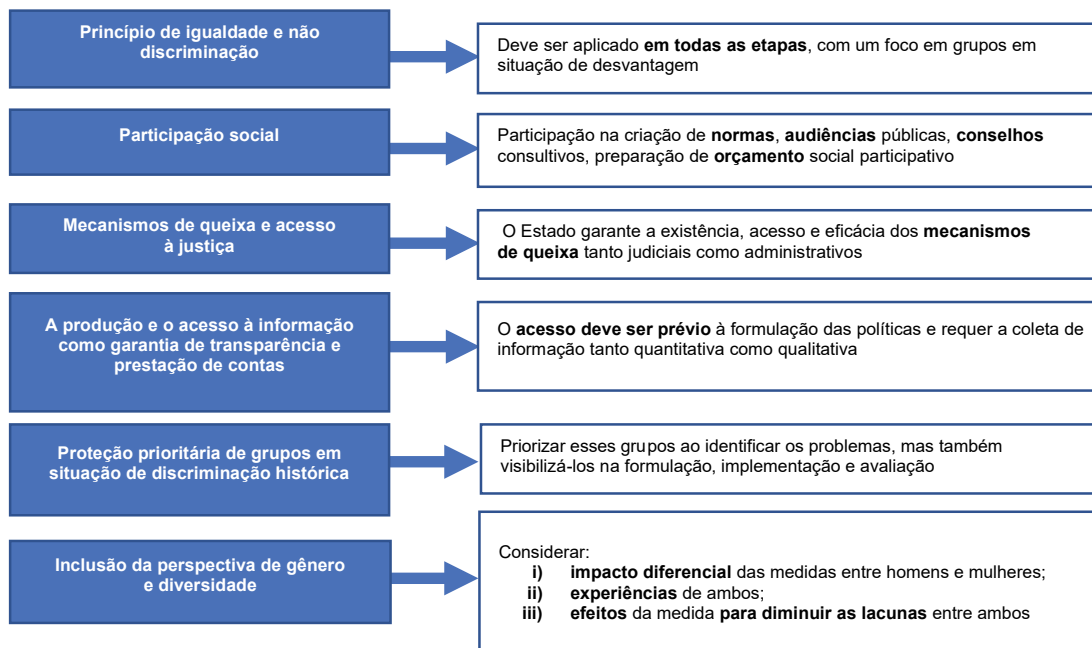
O propósito desta seção é indicar os instrumentos de política pública que estão à disposição das autoridades para garantir os direitos relacionados com os sistemas de mobilidade urbana e permitem promover um maior bem-estar para as pessoas que os utilizam. Para isto, o capítulo está estruturado em três partes. A primeira seção apresenta uma caracterização conceitual da importância e diversidade dos instrumentos de política pública para a aplicação do enfoque de direitos humanos, particularmente em torno do problema da mobilidade do ponto de vista do gênero. A segunda discute os requisitos institucionais e as principais dimensões para dar sustentabilidade aos elementos trabalhados e assim assegurar a formulação e implementação de instrumentos de política pública com padrões adequados às necessidades das pessoas, à luz da transversalidade do enfoque de direitos humanos e de gênero. A terceira parte descreve os principais tipos de instrumentos de política implementados na região, com especial ênfase nas quatro cidades que fazem parte do estudo de caso deste projeto.

1. Instrumentos de política e o direito à mobilidade sob uma perspectiva de direitos humanos e gênero

Face à constatação de que os Estados latino-americanos encontraram dificuldades para responder de maneira efetiva aos diversos problemas e necessidades que procuram enfrentar (Martínez Nogueira, 2002), os instrumentos de política pública são elementos que devem ser levados em conta, pois condicionam, positiva ou negativamente, as capacidades destes mesmos Estados de enfrentar os problemas que tentam resolver (Isuani, 2012). Neste sentido, é possível afirmar que o esquema das políticas públicas, e seu potencial de concretizar mudanças impulsionadas a partir do Estado, depende em grande medida da pertinência, adaptabilidade e eficácia dos instrumentos de política empregados para esse propósito. Além de sua aplicabilidade em termos gerais, os instrumentos de política se mostraram relevantes na hora de implementar um enfoque de direitos humanos, sobretudo levando em conta a importância destes últimos a favor de uma perspectiva operacional que permita construir mecanismos jurídicos, políticos e programáticos capazes de transformar a vida social e cotidiana das pessoas (Güendel, 2000). Deste modo, o enfoque de direitos humanos é um guia para a ação e intervenção das autoridades públicas, operando não só como fundamento ético para a formulação e execução das políticas públicas, mas como seu próprio objeto, na medida em que se dirige à concretização, proteção ou defesa de dimensões relevantes da vida social (Garretón, 2004; Jiménez, 2007; CIDH, 2018).

Apesar de a América Latina e o Caribe terem avançado na incorporação do enfoque de direitos humanos na formulação e implementação de políticas públicas, isto ocorreu num plano geral, sem que esse enfoque permeie necessariamente todos os setores específicos das políticas. Portanto, é importante que as ações que busquem incorporar ativamente o enfoque de direitos humanos na configuração de políticas públicas superem o nível retórico e se concretizem através de instrumentos que os orientem a avançar na sua implementação prática, num âmbito institucional adequado (Sepúlveda, 2014a). Trata-se, concretamente, de poder cristalizar os princípios que orientam a perspectiva geral dos direitos humanos em acordos políticos que impactem positivamente as políticas públicas nas quais se avançou de maneira mais teórica do que prática (Sepúlveda, 2014b). Esses princípios devem ser incorporados à formulação de políticas em todas as etapas desse processo, o que, como se observa no diagrama 4, supõe atender considerações muito concretas.

Diagrama 4
Os princípios do enfoque de direitos humanos e sua aplicação na formulação de políticas públicas



Fonte: CEPAL com base em CIDH (2018), *Políticas públicas com enfoque de direitos humanos*.

Um esforço central neste sentido foi o da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2018), que destacou a importância de reforçar a institucionalidade democrática dos Estados, fortalecendo sua capacidade para implementar políticas públicas com enfoque de direitos humanos que gerem impactos concretos no gozo e exercício destes direitos. Assim, os esforços da Comissão se orientam a oferecer ferramentas efetivas que considerem os direitos humanos como eixo central para o planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (CIDH, 2018). Concretamente, o propósito é promover e proteger padrões internacionais que assegurem a aplicação do enfoque de direitos humanos no ciclo completo das políticas, em torno de seis diretrizes cruciais: o princípio de igualdade e não discriminação; a participação social; os mecanismos de queixa e acesso à justiça; a produção e o acesso à informação como garantia de transparência e prestação de contas; a proteção prioritária de grupos em situação de discriminação histórica; e a inclusão da perspectiva de gênero e diversidade (CIDH, 2018). O diagrama 5 mostra o esquema do ciclo de políticas públicas proposto pela Comissão para assegurar a aplicação do enfoque de direitos humanos em todas as etapas.

Neste contexto, apesar de a dimensão da mobilidade humana no enfoque de direitos humanos se concentrar sobretudo na mobilidade internacional e no direito à migração, a mobilidade como fenômeno urbano cotidiano foi assumindo cada vez mais importância, levando em conta a crescente complexificação das cidades na região e seu impacto na qualidade de vida das pessoas. Em outras palavras, os sistemas de mobilidade são uma dimensão central da convivência em nossas sociedades. Nesse âmbito, o efetivo gozo do direito de mobilidade em inter-relação com os direitos humanos em geral serve como delimitação para concentrar a análise.

Diagrama 5
Ciclo das políticas públicas com enfoque de direitos humanos



Fonte: Elaboração própria com base em CIDH, 2018.

Assim, a preocupação com a mobilidade urbana surge sobretudo no contexto do crescente aumento na frequência, rapidez e motivações dos deslocamentos, em contraste com períodos anteriores das cidades contemporâneas (Herce, 2009). A intensificação dos deslocamentos é um dos elementos mais significativos na hora de transformar as realidades urbanas, em interação com fatores tão diversos como a volatilidade da atividade econômica em contextos de globalização, a mudança nos modelos produtivos para novas lógicas empresariais, o efeito das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e a digitalização e robotização, assim como os novos padrões de consumo (García, 2008). Para alguns destes fatores, como a digitalização, a robotização ou o teletrabalho, ainda falta esclarecer seu impacto final sobre os padrões e intensidade dos deslocamentos, pois reduzem a necessidade de realizar certos trajetos tradicionais (entre domicílio e trabalho, por exemplo) ao mesmo tempo que liberam tempo para outros possíveis deslocamentos (CEPAL, 2020).

Devido à complexidade desta rede de fatores que influem nos sistemas de mobilidade urbana, surgiram diversas abordagens para explicar como se inter-relacionam os aspectos que entram em jogo em torno do problema da mobilidade. O paradigma mais abrangente, denominado dialético, supõe uma relação recíproca e circular no tempo entre cidade, transporte e mobilidade (Miralles, 2002). Esta perspectiva permite analisar a realidade complexa da mobilidade levando em conta a contínua inter-relação entre seus aspectos constitutivos centrais e as diferentes tipologias que a partir daí podem ser construídas. Nesse sentido, a compreensão da mobilidade urbana como uma dimensão implicada em diversos aspectos da constituição da realidade social (Urry, 2012) favorece seu tratamento a partir de um enfoque de direitos humanos, particularmente do ponto de vista do direito à mobilidade, que se traduz sobretudo em modificações dos enfoques de instrumentos de política pública (Herce, 2009), porque permite incluir as dimensões de dignidade em seu amplo espectro que, justamente, o enfoque de direitos humanos busca assegurar.

A fim de avançar nesta tarefa, os instrumentos de política pública são centrais, pois sua formulação supõe um primeiro passo para promover soluções integradas e sustentáveis de mobilidade com perspectiva de gênero em toda a região (Pérez, 2019). A próxima seção examina as principais dimensões que, de acordo com a literatura, devem ser levadas em conta para a formulação de políticas públicas com enfoque de direitos humanos e a incorporação da perspectiva de gênero.

2. Institucionalidade e mobilidade urbana

Até agora discutiu-se a importância dos instrumentos de política para o desenvolvimento programático da mobilidade com enfoque de direitos humanos em geral e de gênero em particular, assim como algumas das considerações e perguntas que devem constar no ciclo de políticas públicas. Adiante veremos os principais acordos que foram estabelecidos em matéria internacional para abordar este problema. Para isso, cabe revisar as dimensões da institucionalidade social que a própria CEPAL identificou e que são cruciais para pensar o alcance e as formas que os instrumentos de política podem tomar. Segundo Martínez (2019), existem quatro dimensões que permitem analisar da maneira mais ampla possível a complexidade destes modelos:

- a) **A dimensão jurídico-normativa** refere-se ao substrato legal sobre o qual se formulam e implementam as políticas e que organiza a participação dos atores que sobre ela incidem. É composta pelos quadros constitucionais, as leis e os regulamentos de cada país, além dos tratados internacionais que têm validade interna, seja em termos estritamente legais ou usados como referência para orientar a tomada de decisões. Do ponto de vista do enfoque de direitos humanos, a formulação de políticas públicas deve estar apoiada de maneira necessária, ainda que não suficiente, nos fundamentos que permitam garantir os direitos sociais.
- b) **A dimensão organizacional** refere-se à divisão do trabalho dentro do Estado, isto é, à estrutura formal de tomada de decisões, comunicação e coordenação dos atores que participam do ciclo de políticas públicas derivada por mandato da norma vigente. Envolve os âmbitos nacional e local, além dos diversos tipos de organizações e seus respectivos papéis. As responsabilidades e modelos de coordenação entre estas partes devem ser atribuídas legal ou administrativamente, mesmo quando isso não for suficiente para que funcionem na prática; por isso, para sua realização deve-se levar em conta a distribuição do poder e coordenação entre as autoridades setoriais, a estrutura governamental que permite realizar a gestão da política social e os modelos de comunicação que permitem a tomada de decisões por parte dos atores.
- c) **A dimensão técnico-operacional** inclui os instrumentos e ferramentas que estão à disposição dos atores e autoridades para a implementação de políticas e são centrais para que o processo seja eficaz, eficiente, transparente e participativo. Por sua vez, supõe considerar os procedimentos, recursos e capacidades disponíveis para a implementação, e sua análise incorpora os instrumentos e processos de planejamento estratégico, os sistemas de informação para a tomada de decisões e as ferramentas relacionadas com a transparência e a prestação de contas.
- d) **A dimensão de financiamento** considera a magnitude e composição dos recursos destinados a financiar as políticas sociais em virtude de sua prioridade em cada país. Os indicadores relevantes para explicar esta dimensão se referem às fontes do financiamento, suficiência e ciclicidade de recursos e capacidade de execução.

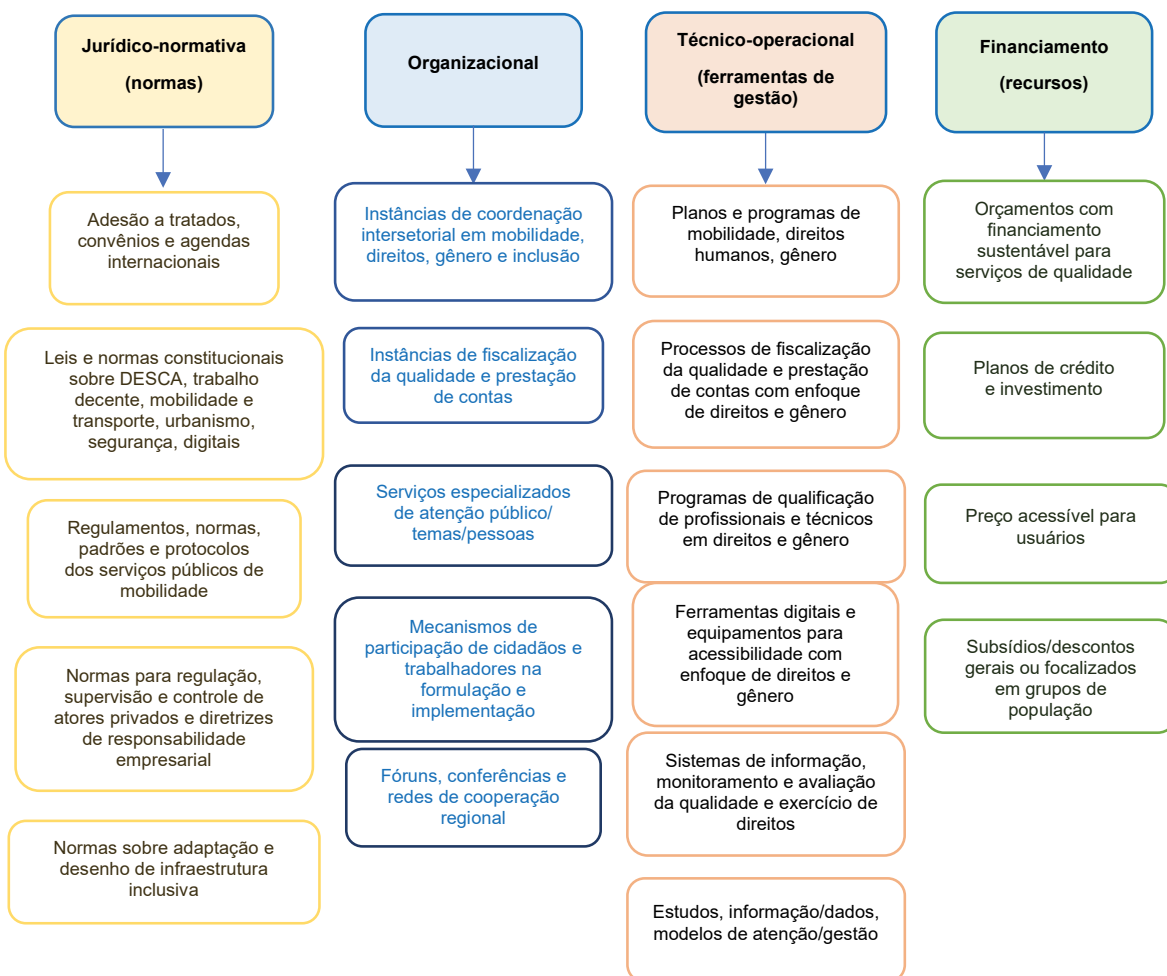
Estas dimensões são relevantes e identificáveis em todos os setores de política pública e seu desempenho adequado requer um desenvolvimento simultâneo e articulado das quatro dimensões para se traduzirem em ações públicas eficazes, eficientes e com um enfoque de direitos e de gênero, na medida em que a dimensão jurídico-normativa supõe em todos os setores uma coerência entre as normas em vigor e as obrigações assumidas pelos Estados no âmbito nacional e internacional, particularmente com os instrumentos de direito internacional mencionados ao longo deste documento como constitutivos do enfoque de direitos e de gênero. Desta maneira, uma das primeiras constatações frente à formulação e execução de políticas públicas associadas ao problema da mobilidade urbana é que o passo rumo a uma compreensão holística da mobilidade urbana supõe uma mudança de paradigma em torno do planejamento e da gestão. Mais especificamente, trata-se de contemplar as insuficiências do modelo tradicional de gestão da mobilidade, associadas a planos que contam com um aparato analítico e de planejamento defasado tecnicamente, e avançar para políticas motivadas pela sustentabilidade ambiental e eficácia

econômica (Herce, 2009). Nesse contexto, existe consenso em torno de que a correta formulação dos programas de mobilidade não é suficiente para seu êxito, mas é necessário gerar uma coordenação de responsabilidades e uma autonomia de atribuições e recursos, especialmente no âmbito local, pois contribui para amenizar os riscos de conflitos nas prioridades de tomada de decisões (Lupano e Sánchez, 2009).

Desta maneira, ainda que cada país tenha suas especificidades, existem instrumentos de política pública em torno do vínculo entre mobilidade e proteção dos direitos humanos. Assim, o diagrama 6 apresenta de maneira genérica diversos instrumentos de política que podem ser utilizados para velar pelo exercício dos direitos humanos e o enfoque de gênero. Estes instrumentos interpelam dimensões específicas da institucionalidade com relação ao desenvolvimento de capacidades ou recursos institucionais e financeiros. Portanto, a implementação de um quadro integral de políticas para a mobilidade sob um enfoque de direitos e de gênero requer o avanço das capacidades estatais nas quatro dimensões de maneira simultânea.

Cada um destes instrumentos de política supõe processos especializados de formulação e implementação que, além de fortalecer a institucionalidade, compreendem o desenvolvimento de uma cultura de direitos dentro das organizações envolvidas nas políticas de mobilidade, bem como nos próprios usuários do sistema, com o objetivo de fortalecer o apoio mútuo e as sinergias operacionais que garantam uma inclusão sem deixar ninguém para trás.

Diagrama 6
Alguns instrumentos de política no âmbito dos sistemas de mobilidade urbana



Fonte: Elaboração própria.

II. Direitos humanos e gênero nas cadeias de suprimentos dos sistemas de mobilidade

No vínculo entre enfoque de direitos humanos e gênero e as dimensões de energia, tecnologia, equipamento e infraestrutura dos sistemas de mobilidade (*clusters* 2 e 3 do projeto), em particular com relação ao papel dos atores públicos e privados que participam de seu desenvolvimento¹⁵, existem diversos elementos e instrumentos de política a serem considerados. Destacam-se os Princípios Orientadores sobre empresas e direitos humanos das Nações Unidas, que se aplicam “a todos os setores” (Nações Unidas, 2011, Princípios gerais e Princípio 8) e empresas “de todos os tamanhos” (Nações Unidas, 2011, Princípios gerais e Princípio 14), ainda que, naturalmente, devam ser feitos os ajustes respectivos às particularidades de cada setor.

Esta seção apresenta uma proposta concreta em função das responsabilidades empresariais no setor energético, tecnológico e industrial, à luz da estrutura das cadeias de suprimentos e dos impactos específicos que caracterizam cada setor. Para isto, identificaram-se os atores e a estrutura de cada uma das cadeias de suprimentos; os riscos e impactos recorrentes em direitos humanos; as possíveis orientações e incentivos legislativos, de políticas públicas ou de governança para o respeito aos direitos humanos por parte das empresas envolvidas; e as eventuais responsabilidades empresariais e estatais caso ocorra alguma violação dos direitos humanos.

Em geral, pode-se assinalar que na última década, desde a adoção dos Princípios Orientadores e da atualização das Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, desenvolveu-se uma série de ferramentas para ajudar as empresas a implementar estes instrumentos. A seguir, apresentam-se de maneira sintética as mais importantes:

- a) Guias de devida diligência da OCDE para as cadeias de suprimentos, elaboradas para implementação em empresas transnacionais. Existe um guia geral e guias específicos, por exemplo, para o setor extrativo (OCDE, 2016).
- b) Questionários para a Avaliação de Impactos em Direitos Humanos, para empresas (The Danish Institute of Human Rights, 2020) e comunidades (FIDH e Oxfam, 2011).
- c) Ferramentas padronizadas para elaborar relatórios de sustentabilidade, inclusive variáveis sobre direitos humanos (Global Reporting Initiative, 2022).

¹⁵ O anexo 1 apresenta alguns destes instrumentos e os organismos das Nações Unidas relacionados nesta matéria.

- d) Ferramentas destinadas a investidores para a consideração de variáveis sociais, ambientais ou de direitos humanos na avaliação da qualificação creditícia de uma empresa (Corporate Human Rights Benchmarking 2022; Loan Market Association; 2021; UNEP-FI, 2022).

As seções 1 e 2 do capítulo A analisam os setores de energias renováveis (eólica e solar) e tecnologia, para depois analisar o impacto e os riscos em matéria de direitos humanos do setor industrial, a respeito de dois setores principais: i) a fabricação de ônibus elétricos —que, conforme a proposta do *Cluster 3*, deve cumprir as exigências das metas sobre mudança climática— será a cadeia de suprimentos mais importante nas próximas décadas (seção 3); e ii) a construção da infraestrutura de transporte público, como paradas, vias exclusivas, estações de metrô e outros (seção 4). Para estas quatro cadeias de suprimentos indicaremos os atores essenciais e a estrutura e os principais riscos e impactos nos direitos humanos, para depois descrever, transversalmente, os incentivos públicos e privados que podem existir para evitar ou reduzir estes riscos e impactos. Esta seção finaliza com a definição de eventuais responsabilidades empresariais por descumprimento do respeito aos direitos humanos.

Este relatório não identifica nenhuma cadeia de suprimentos em particular; portanto, qualquer empresa que realiza um estudo de impacto sobre os direitos humanos deverá mapear sua própria cadeia de suprimentos, assegurar a rastreabilidade dos insumos e definir — a partir deste exercício — os riscos reais e potenciais, assim como os impactos concretos em cada elo da cadeia. Os riscos e impactos indicados aqui foram definidos conforme a origem típica (majoritária) dos recursos naturais requeridos na produção e segundo as características típicas da produção industrial.

A. Atores das cadeias de suprimentos e impactos sobre os direitos humanos

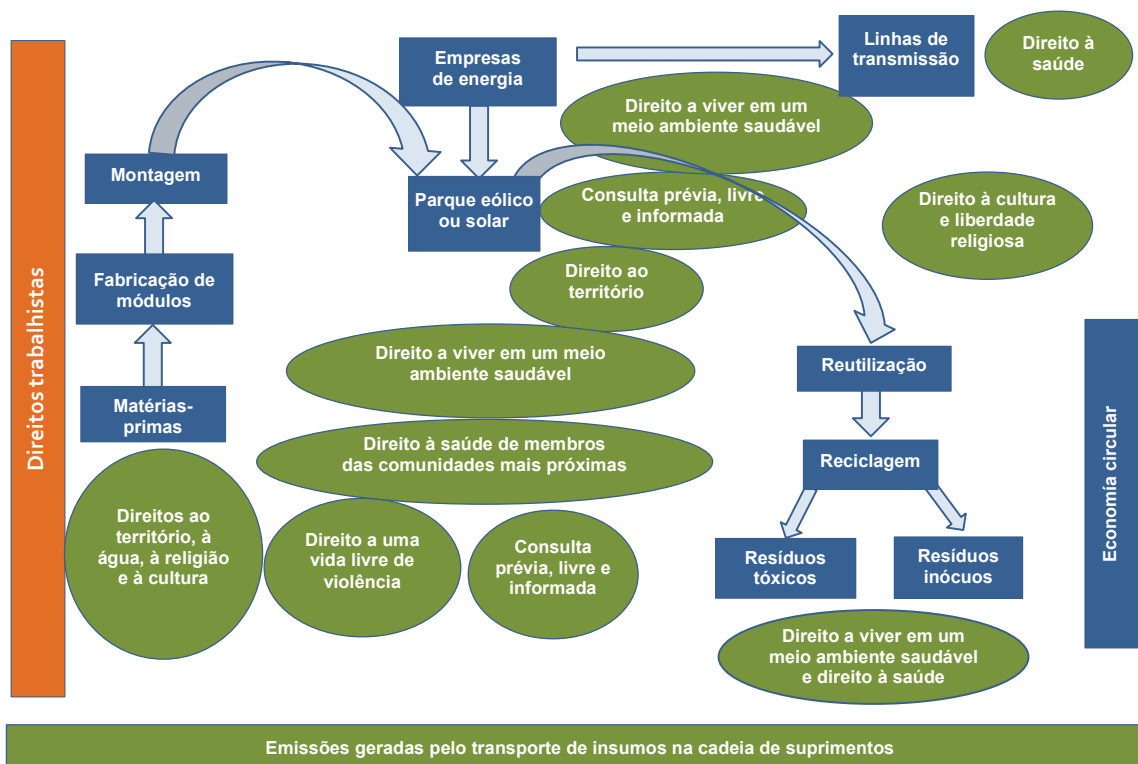
1. Energia, eletromobilidade e direitos

A transição para a eletromobilidade conseguirá reduzir consideravelmente a pegada de carbono no transporte, desde que a energia não seja gerada a partir de combustíveis fósseis. No entanto, para termos cidades e países realmente sustentáveis e respeitosos dos direitos humanos, inclusive o direito de viver num meio ambiente saudável, a redução dos impactos negativos sociais e ambientais das empresas de transporte pode e deve ir consideravelmente além da mudança da matriz energética. É neste sentido que se recomenda uma revisão das cadeias de suprimentos do setor do transporte, com enfoque de direitos humanos e gênero (veja a parte I.D, seção 3). Esta seção apresenta uma avaliação do impacto nos direitos humanos da geração energética com base em tecnologias renováveis não convencionais.

a) Esquema de atores e estrutura das cadeias de suprimentos

Na cadeia de suprimentos energéticos renováveis (como a energia eólica e solar) é preciso considerar três aspectos fundamentais: riscos e impactos na fabricação de painéis e turbinas, com relação às matérias-primas utilizadas, as condições de trabalho e de segurança em sua montagem e transporte para o parque onde finalmente serão instalados; riscos e impactos na instalação e operação e, finalmente, riscos e impactos na sua reutilização e, caso não seja possível de nenhuma forma, a reciclagem destes materiais específicos e eventualmente sua disposição final segura (veja o diagrama 7).

Diagrama 7
Riscos e impactos sobre os direitos humanos no setor energético^a



Fonte: Elaboração própria.

^a Os resíduos tóxicos e inócuos devem ser modernizados num fluxo fechado de materiais ou economia circular.

O setor energético é dominado por empresas transnacionais de países tão diversos como Dinamarca, China, Estados Unidos e Canadá, entre outros, com o que os riscos e impactos sobre direitos humanos na fabricação dependerá consideravelmente da cadeia de suprimentos concreta. Se houver uma importante concorrência entre empresas fornecedoras, existe a possibilidade de reduzir impactos negativos com a seleção das empresas que adotaram um enfoque de direitos humanos e de gênero conforme especificado na parte I.D, seção 5 deste relatório (Business & Human Rights Resource Centre, 2020). A estrutura do mercado poderia ser aproveitada, a partir das políticas públicas e da regulação, na definição de critérios de licitação e compras públicas que incluam exigências em matéria de direitos humanos. No setor privado, tornam-se cada vez mais importantes os incentivos financeiros através dos títulos ou fundos verdes, sociais ou sustentáveis (veja a seção sobre incentivos).

b) Riscos e impactos típicos sobre os direitos humanos

No início da cadeia de suprimentos está a extração de matérias-primas e seu primeiro refinamento (CIDH, 2015). Os impactos sobre os direitos humanos — independentemente de se a extração é realizada por empresas de propriedade do Estado ou por empresas privadas — estão relacionados com a poluição dos aquíferos, dos solos e do ar e o altíssimo uso de água potável e, portanto, podem violar o direito à água, o direito a viver em um meio ambiente saudável, o direito ao território ancestral dos povos indígenas, o direito à liberdade religiosa e o direito à consulta livre, prévia e informada. Dependendo do recurso natural que se extrai ou dos materiais usados — para as energias renováveis não convencionais é necessário aço, cobre, alumínio, fibra de vidro, neodímio ou disprósio (eólicas); silício monocristalino e policristalino, alumínio, vidro, telureto de cádmio, seleneto de cobre, índio, gálio (painéis solares) — e também uma certa quantidade de água, energia, máquinas e outros elementos, que deveriam continuar sendo avaliados por seu impacto nestes direitos. O risco concreto irá variar não só segundo a matéria-prima, mas também em função do país de origem, especialmente de sua regulação e fiscalização ambiental e do trabalho, inclusive as instituições de metrologia de cada país.

Além disso, na medida em que a oposição da sociedade civil e das comunidades locais, inclusive os povos indígenas, entre outros, a projetos extrativos é reprimida por agentes de segurança privada ou pelas forças de ordem do Estado, é possível encontrar violações do direito à integridade física, à vida, à liberdade de expressão ou à liberdade de associação. Em alguns países esta repressão é consideravelmente mais frequente do que em outros e a devida diligência empresarial deveria identificar os riscos concretos na avaliação de impactos sobre direitos humanos realizada pela empresa. Existem instrumentos específicos para orientar a ação das empresas de segurança privada (Princípios Voluntários de Segurança e Direitos Humanos, 2000) e um guia específico da OCDE para realizar um processo de devida diligência nas indústrias extrativas (OCDE, 2018). Além disso, deve-se contabilizar a pegada de carbono do transporte dos insumos para a fábrica de montagem de modo a completar a avaliação dos riscos e impactos da cadeia de suprimentos de energia renovável (eólica e solar).

Na fabricação, os riscos estão associados principalmente aos direitos trabalhistas e, em alguns processos, à saúde e segurança das populações próximas. Os Estados devem velar pela devida distância entre as instalações industriais e as áreas residenciais, enquanto as empresas deveriam reduzir os riscos ocupacionais e de acidentes em geral na produção através da adoção de um enfoque preventivo. Os riscos e impactos nos direitos trabalhistas não se limitam apenas a assuntos de segurança e higiene, mas também abrangem o respeito aos direitos trabalhistas individuais, como a proteção contra o assédio sexual e o trabalho forçado ou infantil, e aos direitos trabalhistas coletivos, como o direito à folga, o direito a formar sindicatos e o direito à previdência social.

Com relação ao lugar onde se instala um parque eólico ou solar, os direitos que se encontram em risco tendem a ser os direitos ao território ancestral, à liberdade religiosa, à consulta prévia livre e informada, à propriedade privada de grupos vulneráveis, o direito a viver num meio ambiente saudável e o direito à privacidade (ruídos). Neste sentido, aqui como em qualquer indústria que intervém nos territórios, é importante poder contar com a participação cidadã e, eventualmente, a consulta prévia livre e informada das comunidades indígenas e afrodescendentes, desde etapas iniciais da instalação do projeto, idealmente antes da emissão de uma concessão ou permissão (CIDH, 2020), conforme o art. 6 da Convenção 169 da OIT (OIT, 1989).

Finalmente, a empresa de transporte privada —ou do Estado— que compra energia de fontes renováveis deve realizar os processos de devida diligência com relação aos resíduos produzidos pela geração de energia elétrica, sempre com o objetivo de respeitar os direitos humanos e prevenir, na medida do possível, os danos antes que ocorram. Assim, sob a perspectiva da economia circular, diminuem os impactos em geral, porque se necessitará de menos matéria-prima; não obstante, será necessário comparar as empresas quanto ao impacto que gera o fim da vida útil (*end-of-life cycle*), em particular os resíduos tóxicos que não podem ser reintegrados em nenhuma cadeia produtiva. Isso é um desafio, por exemplo, no encerramento de obras de geração de energia hidrelétrica ou nas instalações de painéis solares ou turbinas eólicas.

Existem exercícios de classificação das empresas de energia renovável (eólica e solar) à luz dos Princípios Orientadores das Nações Unidas (Business & Human Rights Resource Centre, 2020) que podem ser atualizados e complementados pelos critérios aqui indicados. Neste sentido, as empresas ou o setor de um país poderiam avaliar o impacto através de ferramentas tais como as desenvolvidas pelo Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos, Oxfam e FIDH e pelo Corporate Human Rights Benchmark quanto a algumas indústrias de insumos (Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos, 2020; Oxfam e FIDH, 2011; Corporate Human Rights Benchmark, 2022).

2. Tecnologia, digitalização e direitos no sistema de mobilidade

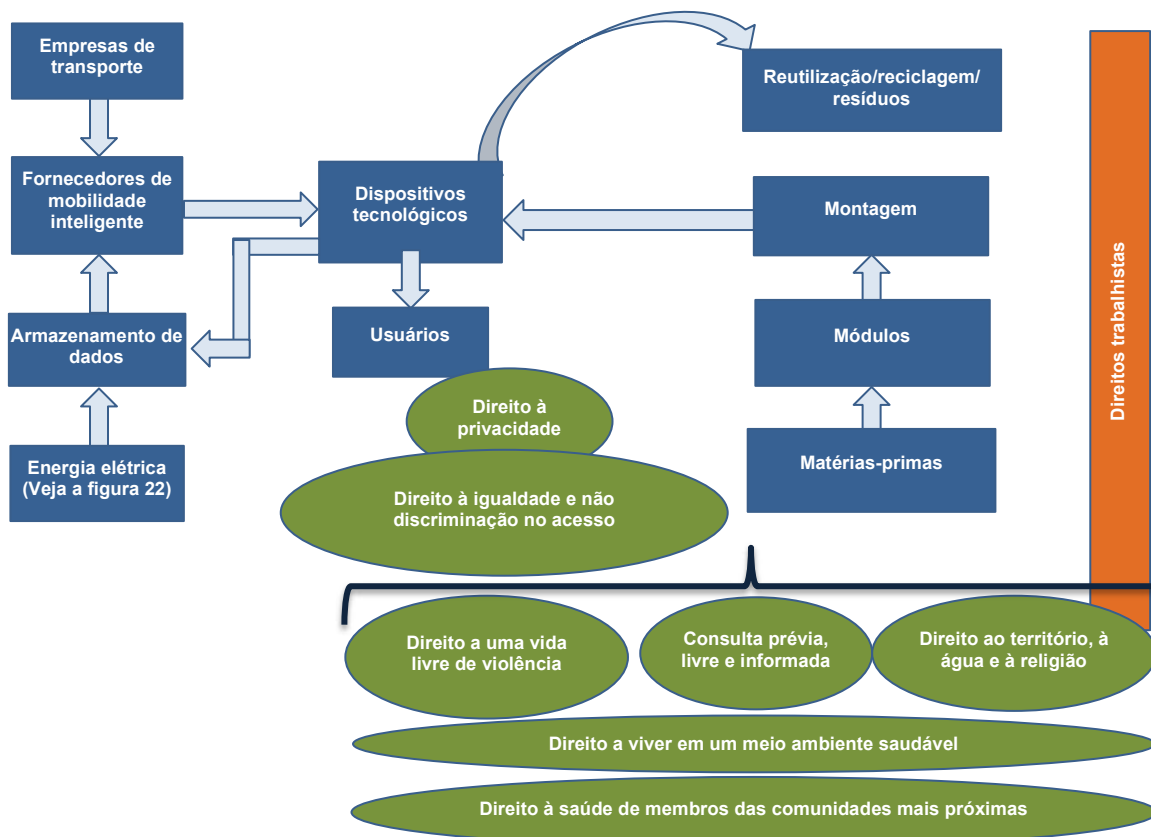
A tecnologia abre consideráveis oportunidades de coordenação, poupança energética e organização eficaz das redes de mobilidade urbana. Neste sentido, pode facilitar os direitos humanos dos usuários do transporte. No entanto, as tecnologias também geram consideráveis riscos e impactos, de maneira direta e indireta. Esta seção apresenta uma revisão sumária deles.

a) Esquema de atores e estrutura das cadeias de suprimentos

As cadeias de suprimentos da mobilidade inteligente são sumamente complexas. Para fins deste documento foram simplificadas, diferenciando as cadeias de produção dos dispositivos tecnológicos (individuais e de redes), o armazenamento de dados e o respectivo uso de energia elétrica, e a economia circular com relação a todos estes dispositivos, como se pode ver no diagrama 8. Não se insiste na revisão da cadeia de suprimentos de energias renováveis não tradicionais (veja a seção 1), mas indica-se que o uso de energia elétrica de fontes fósseis em uma “cidade inteligente” e a respectiva pegada de carbono devem ser contrabalançados com a poupança que o uso desta tecnologia permite.

Os gigantes tecnológicos, como se chamam as maiores empresas transnacionais de tecnologia, estão operando em mercados altamente concentrados. Enquanto este mercado, especialmente o desenho das tecnologias, está concentrado principalmente em empresas dos EUA, a fabricação de dispositivos se concentra na China, realizada por subsidiárias ou fornecedores destas mesmas empresas. Assim, as maiores empresas de tecnologia, segundo a lista Forbes (Forbes, 2021), estão radicadas nos Estados Unidos (7), Coreia do Sul (1), China (1) e Taiwan (1). Sobre a instalação de redes 5G, iniciou-se um conflito comercial entre Estados Unidos e China. Independentemente dos atores que fornecem certos serviços, a avaliação de riscos e impactos nos direitos humanos é crucial. No entanto, em setores de alta concentração pode ser difícil para os atores públicos adjudicar licitações para empresas que efetivamente garantem o respeito aos direitos humanos. Os elementos azuis do diagrama 8 representam estas cadeias de suprimentos.

Diagrama 8
Riscos e impactos sobre direitos humanos no setor das tecnologias



Fonte: Elaboração própria.

b) Riscos e impactos típicos sobre os direitos humanos

As cadeias de suprimentos de dispositivos tecnológicos, como smartphones, laptops, câmeras online e outros, são umas das mais discutidas quanto a seu impacto nos direitos humanos. Isso é devido às condições inaceitáveis de trabalho na fabricação e na extração de matérias-primas, como trabalho escravo, forçado e infantil. Além disso, a massividade do uso dos dispositivos faz com que as cadeias de produção gerem impactos em grande escala e utilizem grandes quantidades de energia elétrica.

Os impactos e riscos em termos de direitos humanos e gênero neste setor empresarial —relacionado com as tecnologias necessárias para implementar a mobilidade inteligente (*smart mobility*)— podem ser agrupados em quatro categorias segundo os principais processos produtivos envolvidos. Primeiro, identificam-se os riscos e impactos gerados pela produção dos elementos necessários para instalar e navegar na Internet das Coisas (dispositivos eletrônicos como celulares, câmeras e microfones, até os centros de dados onde se armazena e analisa a informação). Em segundo lugar está a geração da energia elétrica necessária para manter o funcionamento destes dispositivos, por exemplo, ao carregar as baterias ou ao esfriar os centros de dados. Em terceiro lugar está a acessibilidade dos serviços proporcionados pelas tecnologias, sem exclusão ou discriminação por nível socioeconômico, lugar de residência, idade e outras categorias de discriminação. Finalmente, em quarto lugar está o impacto ambiental no final da vida útil dos dispositivos utilizados. Estes impactos devem ser ponderados com os benefícios do uso da tecnologia para a poupança de energia, a comodidade ou o gozo do direito à livre circulação, entre outros direitos humanos.

A título de exemplo, retomando a primeira categoria (a produção industrial de dispositivos), a cadeia de produção de celulares inteligentes pode ser dividida em três elos: extração e transformação de matérias-primas, produção de circuitos e peças e montagem (Amnesty International, 2018; Make ICT Fair, 2021). Os riscos no âmbito das matérias-primas estão relacionados, principalmente, com as condições de trabalho, ambientais e de conflito nos países onde se encontram metais necessários para a produção das peças, como, por exemplo, estanho, tungstênio ou tântalo. As violações dos direitos se concentram principalmente na África Central, com a República Democrática do Congo como principal país fornecedor destas matérias-primas. A União Europeia reagiu estabelecendo várias diretrizes a esse respeito. A produção de peças está relacionada com as condições de trabalho nas fábricas, em particular na República Popular da China, onde não se respeitam, protegem nem garantem os direitos trabalhistas coletivos e se denunciaram péssimas condições de trabalho e remuneração. Sobre este aspecto, os padrões definidos pelo ranking de manufatura de tecnologia da informação e comunicação em Corporate Human Rights Benchmark podem proporcionar dados iniciais sobre o desempenho de alguns líderes na indústria em termos de direitos humanos (Corporate Human Rights Benchmark, 2021).

Quanto à geração de energia elétrica, alude-se ao descrito na seção anterior (1), pressupondo que as cidades optem por energias limpas para abastecer as instalações das cidades inteligentes.

Com relação à privacidade de dados, várias publicações acadêmicas assinalam a dificuldade de impedir que os dados fiquem vinculados à pessoa que os produziu. Neste sentido, “big data”, apesar de agregar os dados, não os anonimiza. Só se pode reduzir o risco de violações ao direito à privacidade na medida em que exista uma devida regulação do uso destes dados, especialmente a proibição de usos não consentidos e a proibição de vincular a funcionalidade dos dispositivos e dos aplicativos ao consentimento amplo de armazenamento de dados. Este é especialmente o caso em países cuja definição de privacidade não corresponde à indicada nos tratados internacionais sobre direitos civis. O risco quanto às consequências de eventuais violações de direitos aumenta quando se trata de dados sobre crianças e adolescentes, ou se os dados permitem o uso de perfis (*profiling*) segundo categorias proibidas de discriminação, como nível socioeconômico, raça, religião ou outros. Como os impactos são difusos e difíceis de localizar, em comparação com outros setores industriais muitas vezes é ainda mais difícil denunciar o armazenamento de dados ou uso da informação de maneira incorreta (Human Rights Big Data e McGregor e outros, 2017).

Outro risco de violação de direitos humanos e gênero no âmbito da mobilidade inteligente está relacionado com a acessibilidade dos serviços sem discriminação, em particular sem discriminação por razões econômicas, de idade e do local de residência. Ao requerer energia elétrica, redes de dados, planos de dados e às vezes inclusive disponibilidade de banda larga, todos estes serviços são de difícil acessibilidade para setores segregados socioeconomicamente ou por outros motivos (veja a parte I.D, seção 2).

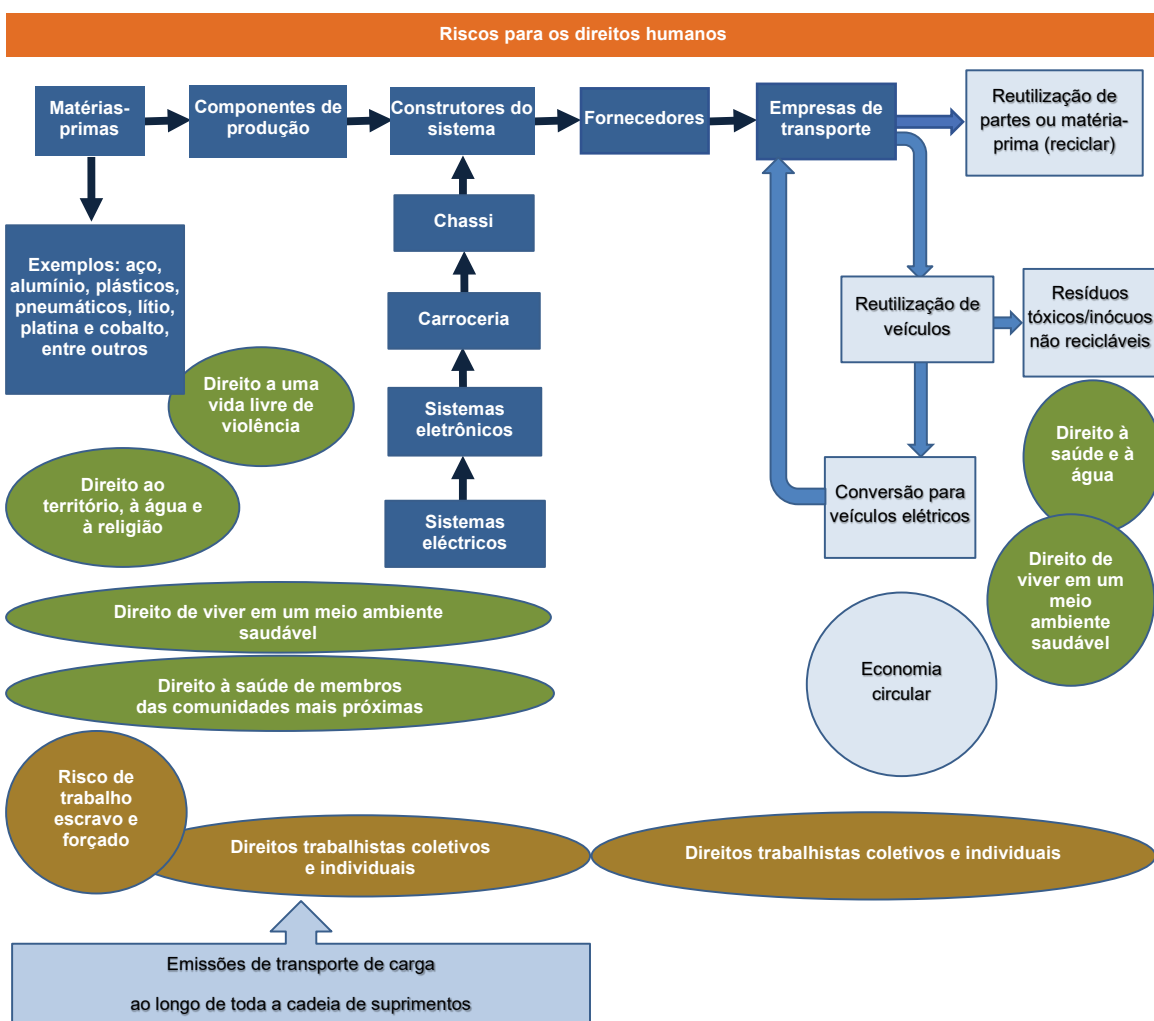
Finalmente, a inclusão dos dispositivos eletrônicos dos usuários e dos dispositivos de armazenamento de dados na economia circular supõe desafios similares aos descritos nas seções 1 e 3. Por isso, não se aprofundará este aspecto, mas se fará referência a alguns estudos que as empresas e os atores públicos deveriam considerar ao realizar a avaliação do impacto potencial sobre os direitos humanos do avanço rumo a cidades inteligentes (Tantau e Santa, 2021).

3. Política industrial e ônibus elétricos sob a perspectiva dos direitos humanos

a) Esquema de atores e estrutura das cadeias de suprimentos

Sob a perspectiva de uma cidade específica que decide investir no transporte público com veículos elétricos, a cadeia de suprimentos divide-se em duas linhas principais. Por um lado, estão os fornecedores de ônibus, trens ou outros veículos elétricos novos, assim como a reconversão de veículos movidos a combustíveis fósseis, com suas respectivas estações de recarga. Por outro lado, temos o manejo de resíduos finais de ônibus elétricos que cumpriram sua vida útil (Thananan, Sarkis e Dou, 2017). O diagrama 9 apresenta as cadeias de suprimentos que fornecem insumos para as empresas de transporte (ver Marcy Lowe, 2022).

Diagrama 9
Riscos para os direitos humanos no setor de ônibus ou automotivo



Fonte: Elaboração própria.

b) Riscos e impactos típicos sobre os direitos humanos

Em geral, os estudos sobre violações de direitos humanos no setor automotivo—inclusive os veículos de transporte público— indicam que o impacto é alto e a implementação dos Princípios Orientadores nesse setor é particularmente deficiente (World Benchmarking, 2022). Por exemplo, a empresa ByD, líder do setor de ônibus elétricos na América Latina (44,9% dos veículos que circulam na América Latina e no Caribe), obteve somente um índice de 2,7 sobre 100 de acordo com o Corporate Human Rights Benchmark, que mede a implementação dos Princípios Orientadores por parte das empresas (Corporate Human Rights Benchmark, 2020, Company Scoresheet BYD).

A maioria das supostas violações de direitos humanos em instalações para a fabricação de automóveis ou de componentes ocorre na Ásia (35,7%), seguida da Europa, América Latina e Estados Unidos (todos com 21,4%). Com efeito, as supostas violações de direitos humanos estão associadas aos grandes pedidos por parte dos Estados ou empresas público-privadas, em especial no norte da África e no Oriente Médio (71,4%) (Business & Human Rights Resource Centre, 2018).

Disso decorre que tanto as instalações de produção como as cadeias de suprimentos dos ônibus elétricos são fonte de riscos e possíveis danos aos direitos humanos (Business & Human Rights Resource Centre, 2018). Para os ônibus elétricos, o debate costuma se concentrar na produção das baterias, que requerem principalmente lítio e cobalto. Novas tecnologias mencionam a possibilidade de usar baterias de sódio, mas ainda não há uso maciço destas (IOPscience, 2022). Alguns insumos geraram críticas e denúncias por parte de organizações da sociedade civil, com relação à mineração artesanal de cobalto na República Democrática do Congo ou da escravidão do trabalho para extração de cobalto e bauxita na Colômbia (Dufey, 2020 e Moloney, 2015). Há empresas que reagiram reduzindo o uso de cobalto em suas baterias (International Institute for Sustainable Development, 2021). Quanto ao lítio, a mineração não metálica chilena costuma apresentar menores riscos do que a congoleza, com melhores condições de trabalho, maior respeito aos direitos dos povos indígenas e melhor fiscalização, num contexto claramente menos corrupto e sem conflito armado. No entanto, estudos de avaliação do impacto da mineração do lítio no deserto de Atacama indicaram violações da consulta prévia livre e informada dos povos indígenas, dos direitos territoriais e do direito à água das comunidades (Observatorio Ciudadano, 2021).

No entanto, os insumos das baterias não são os únicos componentes relevantes para a avaliação do impacto nos direitos humanos. Para elaborar os meios de transporte que compõem a frota do transporte público ou privado é necessária uma série de insumos, independentemente da fonte de energia utilizada para a mobilização. Assim, outro insumo crítico —pelo local de origem que costuma exibir condições de trabalho de alto risco, violência sexual exacerbada em contextos de conflitos armados ou outros— é a platina (para produção de conversores catalíticos) (Brot für die Welt, 2018), cuja extração gera um impacto adverso no meio ambiente e no direito à saúde das comunidades que se encontram próximas às empresas extrativas, e também das pessoas que trabalham na extração. Estes riscos são exacerbados se o trabalho é informal e pode chegar a constituir trabalho forçado ou escravo. O mesmo problema existe para o cobalto, proveniente de países que estão ou estiveram há pouco em meio a conflitos armados.

É necessário aço e alumínio para o chassi, além de outros produtos à base de petróleo e produtos da indústria química (pneumáticos, por exemplo). Além do direito de viver num meio ambiente saudável que pode estar em risco tanto nas comunidades onde se extraem os recursos como nas comunidades mais próximas às fábricas dos fornecedores e de montagem final, também se observam riscos aos direitos trabalhistas (por exemplo, limitações à liberdade sindical) ou riscos de segurança e higiene do trabalho. Os maiores produtores de aço estão localizados na China, Japão, Índia, Estados Unidos e Rússia, países que, por diferentes razões e em diversos graus, mostram uma proteção deficiente dos direitos trabalhistas. Frente a esse cenário, todas as empresas de transporte devem levar em conta estes riscos e impactos na sua avaliação do impacto nos direitos humanos.

Deve-se levar em conta o impacto negativo conforme o tipo de energia utilizada para a produção dos insumos e da fabricação e a pegada de carbono do transporte nas cadeias de suprimentos, que costumam ser mundiais. Neste sentido, a produção e subcontratação de terceiros (*sourcing*) perto do local de uso final dos ônibus certamente pode contribuir para a redução destes impactos.

Quanto aos direitos trabalhistas dos funcionários das empresas que fabricam peças e pneumáticos, para citar um exemplo, entre 2011 e 2018 o Centro de Recursos (Business & Human Rights) realizou um estudo de 26 empresas automotivas no âmbito mundial que avaliou os efeitos e incidências nos direitos humanos, indicando supostas violações decorrentes de violência, opressão e abuso sexual. As denúncias aludiam principalmente a violações do direito à liberdade de expressão, ao direito de se sindicalizar, ao direito de liberdade de associação e ao direito a um salário digno, além da ocorrência de trabalhos forçados (Business & Human Rights Resource Centre, 2018).

A respeito dos direitos relacionados com os territórios e os recursos naturais, o mesmo estudo destacou que ao menos 11 das denúncias indicavam falhas no acesso à água potável e ao deslocamento no local. Contudo, as indústrias localizadas em territórios específicos não só afetam o meio ambiente e seus recursos naturais e geram deslocamento das comunidades, mas, às vezes, as possíveis violações se referem diretamente a temas de segurança; isto é, o trabalho das empresas cria zonas de conflito entre os habitantes locais e as empresas, figurando o abastecimento de matérias-primas como a maior causa destas violações.

Mais da metade das empresas consideradas têm sua sede principal na Europa; no entanto, as denúncias sobre violações dos direitos humanos ocorrem fora do continente. Quase 100% das supostas violações aconteceu em países não europeus, enquanto as violações relacionadas diretamente com o abastecimento de matérias-primas aconteceram na maioria das vezes nos países pertencentes ao continente africano (Business & Human Rights Resource Centre, 2018).

Por último, os riscos de resíduos ou término da vida útil dos ônibus são principalmente ambientais pelo impacto dos resíduos tóxicos no meio ambiente, na biodiversidade, nos recursos naturais (como a água) e na vida e saúde humana (Numfor e outros, 2021). No entanto, sob o enfoque da economia circular seria possível reduzir estes impactos de maneira considerável e, idealmente, sem gerar novos impactos negativos, por exemplo, através de padrões mais exigentes de segurança e higiene no trabalho nas indústrias de reutilização e reciclagem.

4. Outros atores relevantes com relação aos sistemas de transporte urbano

Este documento não pretende identificar todos os riscos e impactos das empresas envolvidas em um sistema de mobilidade e suas cadeias de suprimentos. Por isso, foram escolhidas somente as consideradas mais relevantes para a transição rumo à mobilidade sustentável. No entanto, para avaliar os riscos e impactos nos direitos humanos de um sistema de mobilidade concreto —por exemplo, em uma cidade— será necessário incluir outros atores privados na análise. Sem pretensão de abrangência, foram identificados os seguintes:

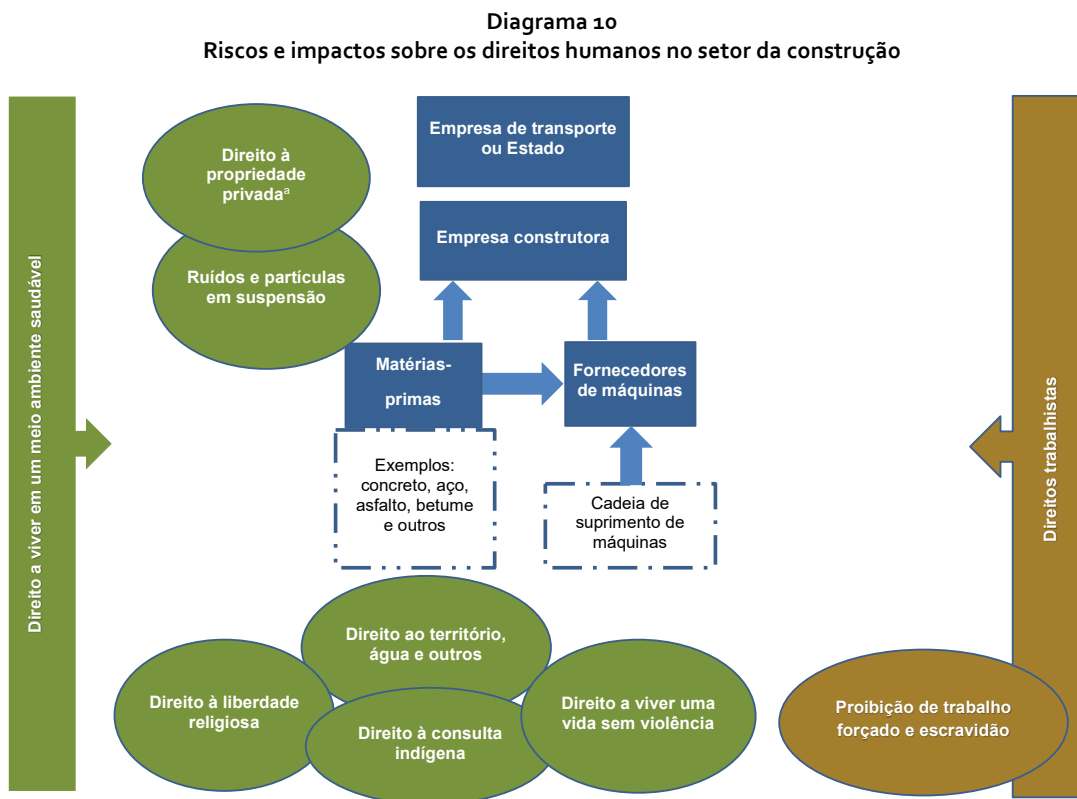
- Empresas do setor de construção de infraestrutura e suas cadeias de suprimentos, abrangendo matérias-primas como asfalto, betume, concreto e cimento, assim como sistemas elétricos, e desenho interior, assim como as máquinas necessárias para a construção, que são especialmente importantes na construção de infraestrutura subterrânea. Este setor caracteriza-se por altas taxas de trabalho informal, deficiências na segurança e higiene e condições de trabalho abaixo do padrão de direitos humanos. As condições de trabalho, no entanto, são melhores entre trabalhadores com estudos superiores (engenharia de construção, arquitetura, projeto urbanístico e outros).
- Empresas de segurança privada, considerando a segurança viária em calçadas, a prevenção de crimes e suicídios e a evasão do pagamento de tarifas.
- Empresas concessionárias de iluminação em terminais e outras instalações de infraestrutura viária.
- Empresas concessionárias de manutenção viária.
- Comércio ambulante informal.
- Atividades econômicas ilícitas (pontuais e do crime organizado).

Adicionalmente, como em qualquer outro setor, foram encontrados atores com interesses convergentes ou divergentes que poderiam criar incentivos ou desincentivos *de facto* para a aplicação do enfoque de direitos humanos. Assim, os diversos setores econômicos realizam atividades de lobby que podem, eventualmente, derivar em atos de corrupção ou de captura do Estado. Depende de cada Estado e seu direito administrativo e penal, assim como sua política anticorrupção, em que medida consegue impedir estas atividades ilícitas. Os Princípios Orientadores e o ACNUDH reconhecem o efeito prejudicial que a corrupção pode ter no gozo dos direitos humanos (Nações Unidas, 2011; ACNUDH, 2021).

Para apresentar um exemplo concreto da análise que deve ser realizada dos atores econômicos privados relacionados com o sistema de mobilidade, identificam-se brevemente os principais riscos e impactos sobre os direitos humanos na construção de infraestrutura. Não existe documentação clara a respeito da origem das empresas que formam as cadeias de suprimentos da indústria de construção, que deveriam ser descritas em função de cada cidade e tipo de transporte. Assim, a lista dos insumos para a construção de um trem subterrâneo é certamente mais complexa em termos das matérias-primas (concreto, cimento, aço e outros, assim como as máquinas utilizadas e suas respectivas cadeias de suprimentos) do que a ampliação de um corredor viário (asfalto, betume ou outros, muitas vezes sem maior uso de máquinas).

Os impactos no setor da construção são gerados, principalmente, em três âmbitos: i) nas comunidades onde se constrói a via exclusiva, no corredor de transporte público e na estação ou vias de metrô, entre outros; ii) entre os trabalhadores da construção, pelos riscos específicos que este trabalho implica; iii) com relação aos insumos e matérias-primas que a construção requer, desde cimento e aço até as máquinas de escavação e equipamento eletrônico para o funcionamento da infraestrutura (veja o diagrama 10).

As comunidades mais próximas aos locais de construção costumam sofrer impactos negativos em seu direito à saúde por ruído e poeira (partículas em suspensão), mas posteriormente a situação costuma melhorar com um maior desfrute do direito à mobilidade.



Fonte: Elaboração própria.

^a Direito à propriedade privada de habitantes vizinhos da infraestrutura de transporte.

Quanto a quem trabalha na construção, o setor costuma contar com altos índices de trabalho informal e trabalho em condições de risco e, portanto, de falhas nas garantias de direitos coletivos e do direito à seguridade social. Além disso, apresenta altos índices de acidentes e mortes, o que viola o direito à vida e à integridade física (Nações Unidas, Alto Comissariado, 2017).

A respeito das cadeias de suprimentos, estas se assemelham às dinâmicas já descritas na seção anterior. Acrescenta-se o setor de areia e cimento, que costuma ter altos impactos no direito à saúde das pessoas que vivem perto dos lugares de extração, pela poeira tóxica em suspensão.

B. Responsabilidades das empresas e seus fornecedores

Segundo os Princípios Orientadores, as empresas devem respeitar os direitos humanos em todas as suas atividades (Nações Unidas, 2011, Princípio 11) e exercer sua influência para que seus fornecedores também os respeitem (Nações Unidas, 2011, Princípio 17). Para isso, deveriam atuar com a devida diligência em toda a sua cadeia de suprimentos, baseando-se numa avaliação do impacto sobre direitos humanos e adotando as respectivas medidas de prevenção, mitigação e reparação (Nações Unidas, 2011, Princípio 17). Além disso, devem instalar mecanismos de transparência (Nações Unidas, 2011, Princípio 21; Global Reporting Initiative¹⁶) e queixa no âmbito empresarial ou sindical (Nações Unidas, 2011, Princípios 29 e 30). Junto a isso, os Estados devem oferecer acesso à justiça e reparação através de mecanismos judiciais e extrajudiciais (Nações Unidas, 2011, Princípios 26 e 27).

Esta seção esboça os principais tipos de incentivos para favorecer o respeito aos direitos humanos por parte das empresas (nacionais e transnacionais) que foram discutidos e estabelecidos no debate sobre direitos humanos e empresas. Consideram-se incentivos públicos e privados que poderiam fazer com que as empresas implementem os Pilares II e III dos Princípios Orientadores em suas próprias atividades e na sua cadeia de suprimentos. Além disso, apresenta-se um breve resumo das responsabilidades que poderiam resultar de violações dos direitos humanos.

1. Orientações para a definição de diretrizes, incentivos e sanções

Segundo os Princípios Orientadores, os Estados deveriam direcionar ou incentivar —através da legislação setorial, trabalhista e ambiental, entre outras, mas também através das políticas públicas, contratos de licitação e compras públicas— o respeito aos direitos humanos por parte das empresas. Neste sentido, poderiam fomentar a aquisição ou conversão de ônibus elétricos cuja pegada de carbono e impacto nos direitos humanos seja mínimo durante a fabricação. Isto poderia ser realizado através de instrumentos legislativos e administrativos nas prefeituras ou regiões, ou no âmbito estadual.

Os contratos dos órgãos públicos com empresas privadas poderiam exigir que estas incluam em sua oferta uma projeção da pegada de carbono e um modelo de devida diligência em direitos humanos, e ter estratégias de disposição dos ônibus que inclua altos níveis de reutilização e reciclagem dos recursos. Para não distorcer a competitividade dos fornecedores, pode-se utilizar padrões normativos ou padrões de pontuações específicas atribuídas ao avaliar as ofertas para as compras públicas.

Se as empresas que contratam os serviços dos fornecedores forem privadas, com ou sem apoio de algum ator ou financiador público, podem adotar incentivos de governança incorporando os critérios de devida diligência (veja a parte I.D, seção 5.b) em seus processos de *compliance*, em particular incluindo certas exigências para seus fornecedores nos contratos celebrados com eles. No caso de descumprimento grave, deveriam deixar aberta a possibilidade de declarar o não cumprimento do contrato, com as respectivas consequências no direito civil (Parra e Schönsteiner, 2022), independentemente do país de incorporação do fornecedor. Neste sentido, se as cadeias de suprimentos envolvem vários países, estes contratos devem reger-se de maneira transnacional, outorgar direitos claros e concisos a terceiros que possam sofrer algum dano e ser executáveis através de *exequatur* (Parra e Schönsteiner, 2022). O Estado

¹⁶ Por exemplo, relatórios indexados conforme a Global Reporting Initiative.

poderia apoiar a devida diligência nas cadeias de suprimentos nacionais e transnacionais mediante leis de transparência (*disclosure*) para as empresas, como a recente norma chilena para empresas cotadas na bolsa de Santiago (Comisión para el Mercado Financiero, 2021), regulação que incentive a devida diligência (França, 2017; Alemanha, 2021; Noruega, 2021) ou cooperação judicial (Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, 2017).

Em termos de mudança climática, na América Latina e no Caribe tentou-se juntar esforços para a criação e adoção de políticas públicas. Com base no Acordo de Paris, os países iniciaram um processo de revisão de suas políticas climáticas para determinar quais podem ser suas contribuições concretas em termos de redução das emissões de gases de efeito estufa, através das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas ou NDC (Comissão Europeia, 2019). Neste aspecto, observa-se que todos os países da região cumpriram a apresentação preliminar de instrumentos de compromisso no âmbito do Acordo de Paris, embora com intensidades diversas: enquanto em alguns países, como o Brasil e México, as NDC foram postas em vigor após a ratificação do Acordo, em outros, como a Argentina, o Uruguai e o Equador, sua confirmação ainda se encontra em discussão.

Apesar deste panorama relativamente auspicioso com relação à redução das causas antropogênicas do aquecimento global, o tema da mobilidade urbana foi escassamente incorporado em termos vinculantes, ao menos de maneira geral. No caso da implementação de economias circulares, apesar de se reconhecer em Tarapacá, Chile, um dos territórios com maior potencial no âmbito mundial, dentre os quatro países que fazem parte deste estudo somente na Argentina se estabeleceu como um eixo prioritário de mitigação (Comissão Europeia, 2019). Costa Rica, Chile e Uruguai aparecem como os países com iniciativas mais avançadas no tema da mobilidade elétrica. Brasil, México, Colômbia e Argentina, embora tenham estabelecido mecanismos de redução das emissões associadas ao transporte público, não incorporaram especificamente o tema da mobilidade elétrica (Comissão Europeia, 2019).

Apesar de o Acordo de Paris não ter se traduzido necessariamente em NDC relativas à mobilidade elétrica e economia circular, destacam-se algumas iniciativas por parte das cidades que compõem o estudo de caso deste relatório. Na Cidade do México, por exemplo, destacou-se a importância de ampliar sua frota de ônibus elétricos como maneira de avançar para a eletrificação alavancada na infraestrutura existente; em Buenos Aires criou-se a Mesa do Lítio, orientada a detectar as necessidades e potencialidades das cadeias de valor do lítio e sua contribuição para os novos sistemas de transporte; em São Paulo foram desenvolvidos protótipos de veículos elétricos para o apoio em obras de construção e Bogotá se destaca como uma das cidades com maior avanço em matéria de eletrificação de ônibus de transporte público (PNUMA, 2021).

Em particular, no âmbito de empresas e direitos humanos, a partir de 2014 se desenvolveram instrumentos específicos para incentivar as empresas a respeitar os direitos humanos. Até recentemente, poucos países registravam avanços na regulação da devida diligência empresarial. Atualmente, várias dezenas de países adotaram Planos de Ação Nacional de Direitos Humanos e Empresas impulsionados pelo Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. Na América Latina, Colômbia, Chile e México contam com tais planos, enquanto outros países os estão elaborando. Sua eficácia, no entanto, foi amplamente criticada pela falta de incentivos vinculantes (Cantú, 2019; Schönsteiner, 2019). Por exemplo, por falta de cumprimento voluntário dos compromissos do Plano de Ação Nacional por parte das empresas alemãs, o governo desse país adotou legislação vinculante em junho de 2021 (Deutscher Bundestag, 2021).

Várias das novas leis de devida diligência impactam transnacionalmente as cadeias de suprimentos da eletromobilidade latino-americana. Assim, as leis contra a escravidão moderna (por exemplo, na Austrália ou Reino Unido) exigem que as empresas indiquem se realizaram exercícios de devida diligência em suas cadeias de suprimentos. Por sua vez, as leis de devida diligência francesa (2017), Alemanha (2021) e Noruega (2021) obrigam as empresas de um certo tamanho a realizarem um processo de devida diligência em direitos humanos e instalem mecanismos de denúncia para possíveis violações em suas cadeias de suprimentos. A lei francesa abrange todos os elos da cadeia de suprimentos, onde costumam

ocorrer as violações mais graves, e permite também ingressar com ações nos tribunais civis desse país, inclusive se o dano ocorreu fora da França. A Holanda conta com uma lei contra o trabalho infantil nas cadeias de suprimentos das empresas registradas neste país. O estado da Califórnia também conta com uma lei de transparência nas cadeias de suprimentos.

Outro importante incentivo à indústria automotiva em geral, e aos ônibus elétricos em particular, é o mercado das finanças verdes, que buscam investir em energias e cadeias de produção sustentáveis para poder contribuir ao cumprimento dos objetivos de mudança climática estabelecidos no Acordo de Paris (Guterman, 2021). Idealmente, os critérios de exclusão dos financiadores abrangem, além dos critérios ambientais, critérios de trabalho e os impactos nas comunidades onde se extraem matérias-primas.

Nos últimos anos discutiu-se, como um dos incentivos mais importantes, o aumento na demanda por investimentos verdes e socialmente sustentáveis (UNEP-FI, 2022; Schoenmaker e Schramade, 2019). Diferenciando segundo os instrumentos de investimento (*equity*, títulos, empréstimos/créditos), desenvolveram-se critérios para a exclusão de certas indústrias das carteiras de investimento (por exemplo, centrais de carvão), critérios para fundos condicionados (Sustainability Linked Loans or Bonds), ou investimentos com impacto (por exemplo, somente em energia renovável não convencional, ou mobilidade elétrica). Diversos organismos publicaram taxonomias, inclusive sob o auspício das Nações Unidas, como no caso dos Princípios de Investimento Responsável (Principles for Responsible Investment, 2022) no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA-FI, 2022), e há uma tendência a unificar a medição para assegurar a comparabilidade entre empresas. No entanto, somente algumas das métricas e dos critérios efetivamente cumpriram os padrões de direitos humanos e existe um importante risco de lavagem de imagem (*greenwashing*). Espera-se que nos próximos anos a demanda continue aumentando e melhorem os instrumentos para detectar falhas no cumprimento dos padrões³⁷. A mobilidade sustentável tem altas probabilidades de se qualificar para investimentos verdes. Se, ao mesmo tempo, melhorarem as condições de trabalho na cadeia de suprimentos, poderiam também se qualificar como investimentos sociais (PNUMA, 2022).

Finalmente, com relação à reutilização e reciclagem dos veículos, há incentivos empresariais (econômicos), mas com relação aos resíduos finais —em particular, se os resíduos forem tóxicos— a atuação do Estado é imprescindível, e seus incentivos são considerados importantes para a reutilização e a reciclagem. Assim, por exemplo, a União Europeia está revisando a diretiva sobre fim da vida útil (*end-of-life vehicles*) de 2000, levando em conta padrões ambientais mais estritos (Comissão Europeia, 2000/53/EC).

Qualquer incentivo, no entanto, deve ponderar os custos da produção de ônibus novos com a possibilidade de reconversão e a redução líquida efetiva em emissões de carbono. Se a introdução de ônibus elétricos implicar o desmonte de ônibus convencionais, poderia ser ambientalmente conveniente adiar a compra do novo veículo até o final da vida útil dos ônibus convencionais, ou optar pela conversão do modelo convencional, mesmo que tenha menor eficiência.

2. Responsabilidades dos atores

Os Estados deveriam fazer com que as empresas —privadas ou públicas— assumam as responsabilidades estabelecidas nos Pilares II e III dos Princípios Orientadores. Em alguns países já existem leis exigindo que as grandes empresas implementem mecanismos de devida diligência. No entanto, considerando os países de origem das principais empresas que participam destas cadeias de suprimentos, a regulação setorial e a política de mudança climática dos países representam um papel fundamental (Schönsteiner, 2016).

Quanto à possibilidade de denunciar as empresas nos tribunais dos respectivos países de origem, pode-se apresentar denúncias em casos específicos, como empresas de origem australiana, britânica, holandesa (trabalho forçado, escravidão e trabalho infantil), californiana, norueguesa e alemã (violações de direitos humanos e trabalhistas até o primeiro elo da cadeia de suprimentos). Unicamente no contexto de

³⁷ Esta parte do documento foi elaborada com informação obtida no âmbito da ANID, Fondecyt regular N° 1201380, IR Schönsteiner.

litígio transnacional dentro da União Europeia —com pouquíssimas exceções— aceitou-se que a jurisdição do país de origem da empresa não seria o fórum mais conveniente (*forum non conveniens*), permitindo ações com relação a fatos ocorridos nos países de operação (Parra e Schönsteiner, 2022). Portanto, os países de operação das empresas transnacionais é que deveriam melhorar o acesso à justiça, eliminando eventuais privilégios de não contestação de demandas.

Mesmo sem leis de devida diligência, deveriam estar disponíveis mecanismos que permitam a reparação, através de responsabilidades penais, civis e administrativas das empresas, a uma vítima de violações de direitos humanos, conforme o tipo de dano gerado. Assim, constatou-se que os principais obstáculos ao acesso à justiça são a falta de assessoria jurídica gratuita, a responsabilidade limitada que impede demandar os verdadeiros responsáveis por um dano (véu corporativo), a captura corporativa dos órgãos de fiscalização (geralmente administrativos) e falta de inversão do ônus da prova em casos onde a evidência está nas mãos da empresa (KAS, 2022; Kessedjian e Cantú, 2020).

Na maioria dos países é possível demandar uma indenização por danos ou a suspensão de atividades que violem os direitos fundamentais. No entanto, em toda a região observam-se dificuldades de acesso à justiça por ausência de igualdade de condições no acesso à defesa, falta de ajuda legal gratuita ou falta de conhecimento sobre as possibilidades de denunciar a responsabilidade de uma empresa. Apesar de o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, a Comissão e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos terem estabelecido que as responsabilidades dos Estados por danos transfronteiriços se aplicam no contexto de atividades econômicas transnacionais, ainda é impossível na grande maioria dos países do mundo —todos na América Latina— levar esta reivindicação a um tribunal. Também existem em muitos países da América Latina, e em quase todos os países do Norte Global de onde provêm as empresas transnacionais que integram as cadeias de suprimentos analisadas, Pontos Nacionais de Contato da OCDE, mecanismo de solução de controvérsias extrajudicial que oferece mediação em conflitos entre comunidades ou sindicatos, por um lado, e empresas, por outro, caso estas tenham violado as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais sobre assuntos trabalhistas, ambientais, de direitos humanos, corrupção ou consumo, entre outros. Na medida em que as empresas participam e reconhecem sua responsabilidade, pode-se chegar a acordos de prevenção ou reparação de futuros danos em termos de direitos humanos.

Segundo os Princípios Orientadores também deveriam existir mecanismos sindicais de queixa. No entanto, não existem tais mecanismos para as indústrias envolvidas nas cadeias de suprimentos descritas neste documento. A ausência de tais iniciativas sugere que é primordial a proatividade dos Estados em proporcionar mecanismos de solução de controvérsias que sejam imparciais, independentes e acessíveis (ACNUDH, 2022).

Outro incentivo que costuma ser discutido no âmbito de empresas e direitos humanos parece ser menos relevante com relação às empresas de transporte urbano: a capacidade dos consumidores de escolher um provedor que respeite os direitos humanos e o meio ambiente. Como geralmente não há alternativas de mobilidade numa mesma rota, os usuários não podem escolher entre provedores mais ou menos sustentáveis ou respeitosos dos direitos humanos e trabalhistas. No entanto, teriam a possibilidade de denunciar se houvesse alguma publicidade enganosa, como, por exemplo, avisos sobre a sustentabilidade da empresa com base em evidências falsas ou parciais. Esta situação torna-se ainda mais importante para os incentivos estatais.

Finalmente, deve-se fazer referência à responsabilidade não jurídica (reputacional) que pode repercutir nas finanças, no comportamento dos acionistas, nos fundos de investimento verde ou na prorrogação da licitação pública quando a empresa não cumpre os requisitos ambientais ou trabalhistas. Assim, por exemplo, uma empresa que tenha sido punida pela Direção do Trabalho chilena não poderá participar de licitações públicas pelos próximos dois anos.

III. Reflexões finais

Como se procurou evidenciar neste documento, existem importantes vínculos entre o gozo efetivo de direitos humanos, a implementação de um enfoque de gênero e as condições de acesso e uso nos sistemas de mobilidade urbana, bem como com vários setores de atividade associados à sua infraestrutura, insumos e equipamento (energias limpas, indústria automotiva, indústria da construção e novas tecnologias). A mobilidade em geral, e em particular no contexto das grandes cidades da região, compreende múltiplas implicações, diretas e indiretas, para o gozo efetivo dos direitos humanos das pessoas e seu bem-estar, inclusive vários aspectos e dimensões associados aos direitos das mulheres e sua plena autonomia (econômica, física, psicológica e política).

Como se revelou no documento, a mobilidade influi de maneira direta e imediata no gozo de direitos humanos específicos, começando pelo direito à livre circulação e o direito à segurança e à integridade física, também relacionado em múltiplos instrumentos de direito internacional com o direito a viver uma vida livre de violência. Quando se contempla a mobilidade em condições ótimas não só de segurança, mas também de salubridade e/ou sem maus-tratos nos sistemas de mobilidade urbana, surge o vínculo imediato ao gozo do direito à saúde. Finalmente, podemos indicar o direito a um meio ambiente saudável, fragilizado nas cidades pela poluição e degradação do meio ambiente, bem como, se aludimos aos setores de atividade relacionados com a mobilidade, nos territórios de extração de matérias-primas ou de produção de veículos, insumos ou energia, particularmente se não for uma energia limpa.

Além disso, somam-se numerosas vinculações indiretas e instrumentais. O acesso e uso da mobilidade por parte das pessoas também é um meio ou instrumento, em muitos casos indispensável, para o gozo efetivo de múltiplos direitos humanos, como a educação e a saúde (através do acesso físico a esses serviços), ou ao trabalho, entre outros. Porém, em sociedades com altos níveis de desigualdade e lacunas sociais, o efetivo acesso e uso da mobilidade está intimamente vinculado ao cumprimento do princípio de igualdade e não discriminação devido à interseccionalidade entre os eixos estruturantes da desigualdade social, como a situação socioeconômica, os estereótipos sobre o sexo, orientação sexual, identidade de gênero, idade, segregação do território, etnia/raça, deficiência ou situação migratória (CEPAL, 2016c, 2021). Sob a perspectiva do princípio de igualdade, a inclusão das pessoas em toda sua diversidade de condições e situações particulares leva a uma discussão mais ampla acerca dos determinantes e requisitos necessários, mas diferenciados, para acessar e utilizar eficazmente os sistemas de mobilidade urbana.

A partir de uma visão focada nos sistemas de mobilidade como setor de atividade econômica e social, há outras dimensões relacionadas aos direitos a serem consideradas: a não discriminação e, em particular, o trabalho decente das pessoas que trabalham nesses sistemas, assim como a existência de padrões relacionados com o tratamento e comportamento destes com relação aos usuários. Se estes sistemas não garantem os direitos humanos de quem participa da prestação dos serviços de mobilidade ou na construção e manutenção de suas infraestruturas, esta situação pode implicar riscos adicionais de violações de seus direitos trabalhistas, bem como os direitos das pessoas usuárias do sistema, quando esses serviços ou infraestruturas não funcionam em condições ótimas de segurança, salubridade e tratamento digno.

Finalmente, como cenário de convivência social rotineira e maciça, os sistemas de mobilidade urbana possuem uma dimensão central como elo da coesão social. Se nestes sistemas são elevados os riscos de violação de múltiplos direitos humanos por parte de atores públicos e privados, ou pela falta de proteção dos direitos por parte do Estado, e o acesso a estes é excludente, reforçando a segregação e discriminação social, sua contribuição para uma convivência social harmônica e para a consolidação de um sentido de pertença será baixa ou até contraproducente. Por outro lado, se contribuem para gerar experiências coletivas inclusivas, experimentadas positivamente, tais sistemas ajudam a formar um sentido de pertencimento e de comunidade.

Este documento também abordou os riscos e implicações para o gozo dos direitos humanos das pessoas com especial atenção à perspectiva de gênero nos principais setores relacionados aos sistemas de mobilidade e suas cadeias de suprimentos: o setor das energias limpas, os setores industriais ligados aos sistemas de mobilidade urbana (especialmente o setor de produção de ônibus elétricos) e o setor das novas tecnologias. Nestes âmbitos o enfoque de direitos humanos e de gênero é abordado através de padrões para as empresas estabelecidos, para todos os setores, nos Princípios Orientadores (Nações Unidas, 2011). Esboça-se a maneira como confluem as responsabilidades das empresas avaliando suas cadeias de suprimentos do ponto de vista dos riscos e eventuais violações dos direitos humanos em consequência das atividades de cada setor específico, abordando a extração de matérias-primas e seu impacto nos territórios e direitos das comunidades mais próximas, a pegada de carbono gerada pelas grandes distâncias de transporte dos insumos, as condições de produção e montagem, principalmente quanto a condições de trabalho e impacto da poluição, bem como a economia circular no final da vida útil de máquinas, painéis solares e turbinas eólicas, para citar só algumas. Neste sentido, foram avaliadas as externalidades geradas no entorno e aquelas que ocorrem dentro dos sistemas, entendidos como setores de atividade que empregam pessoas com direitos.

Uma vez identificados os vínculos entre direitos humanos e mobilidade, bem como entre estes e os outros setores de atividade mencionados, fica mais evidente a identificação dos atores que devem ser interpelados para evitar a violação de direitos ou ao menos mitigar os riscos de que estas ocorram. No caso dos sistemas de mobilidade urbana existe um sistema de diversos atores, entre os quais destacam-se, por um lado, o Estado a partir de suas múltiplas funções e níveis, pois são variadas as autoridades públicas a cargo da regulação, administração e gestão de tais sistemas, desde autoridades locais encarregadas da mobilidade e da proteção dos direitos humanos, até autoridades regionais ou nacionais, inclusive empresas públicas. Por outro lado, encontram-se diversos atores privados que não estão isentos de responsabilidade para responder por violações potenciais ou efetivas de direitos, mas com particularidades conforme seu nível de envolvimento e funções em cada caso.

Das vinculações entre, por um lado, direitos humanos, perspectiva de gênero e autonomia das mulheres e, por outro, os sistemas de mobilidade e os setores mencionados decorrem vários possíveis instrumentos de política para aplicar um enfoque de direitos e de gênero. Destacam-se no âmbito jurídico-normativo as leis e normas internacionais, nacionais, estaduais ou municipais em múltiplas temáticas (mobilidade, direitos, gênero, deficiência, trabalho e outros) que configuram um quadro mais ou menos adaptado à aplicação de um enfoque de direitos e de gênero com base em compromissos do Estado e procedimentos institucionalizados. Esse quadro inclui o alcance e procedimentos relacionados

com a regulação e supervisão ou controle público dos atores privados e as diretrizes para determinar seu nível de responsabilidade com relação a eventuais violações diretas ou indiretas de direitos.

Embora seja indispensável para assegurar uma aplicação transversal do enfoque de direitos humanos e de gênero, a margem de manobra das políticas públicas não se esgota na dimensão jurídico-normativa. Com efeito, nas dimensões organizacional e técnico-operacional, no campo administrativo e programático, há um espaço importante para aplicar padrões e protocolos formais aos serviços públicos, fornecedores e diversos atores privados. No caso dos sistemas de mobilidade, destaca-se a possibilidade de estabelecer instâncias especializadas de atendimento ao público onde figurem de forma central a garantia e a proteção dos direitos humanos. Para isso, podem-se adotar instrumentos de coordenação e governança com o objetivo de que as diversas instâncias competentes (mobilidade, inclusão social, gênero, segurança pública e deficiência, entre outros), formulem e implementem estratégias gerais ou específicas para a garantia de direitos especialmente afetados nos sistemas de mobilidade, como a integridade física a partir do direito a uma vida livre de violência, ou ações e infraestruturas com acessibilidade ou serviços adicionais para usuários específicos, entre outros. A presença de sistemas de fiscalização da qualidade dos serviços e, em geral, a prestação de contas são instrumentos adicionais para assegurar o cumprimento dos padrões ou compromissos estabelecidos em matéria de direitos.

Outro instrumento de política importante que pode derivar de normas nacionais, mas nem sempre depende disso, é a presença de padrões ou orientações para a adaptação e o desenho de infraestrutura inclusiva que permita eliminar ou reduzir as barreiras de acesso e uso aos serviços de mobilidade, elemento crucial para atender necessidades, exclusões ou discriminações de grupos específicos, como, por exemplo, as pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, mulheres grávidas, pessoas idosas ou indígenas (por exemplo, sinalização em várias línguas). Embora a adaptação das infraestruturas para uma maior inclusividade possa exigir investimentos elevados e de longo prazo, em cada contexto podem-se implementar adaptações específicas em outros aspectos essenciais para facilitar o uso desses sistemas sem discriminação, como a informação e serviços para os usuários (sinalização, informação sobre trajetos e horários, por exemplo).

Um instrumento adicional é a importância do direito ao acesso à informação que as pessoas possuem com relação à mobilidade urbana em geral. No caso da promoção e aplicação de um enfoque de direitos e de gênero, destacam-se as estratégias e campanhas de comunicação e difusão pública para socializar os mecanismos disponíveis ante possíveis violações de direitos, assim como os comportamentos e práticas adversos ao gozo de direitos. Finalmente, um âmbito relativamente novo de ação pública corresponde às ferramentas digitais e às opções adicionais de conectividade dentro desses sistemas que podem desempenhar um papel importante para superar barreiras de acesso e de informação, bem como para canalizar parte dos dispositivos de acompanhamento, denúncia e prestação de contas.

No âmbito do financiamento, o nível das tarifas é um dos instrumentos de política mais evidentes na determinação de toda uma variedade de medidas possíveis, gerais ou focalizadas, para eliminar ou moderar as barreiras econômicas de acesso relacionadas com a renda das pessoas, a fim de prestar especial atenção àquelas pessoas que pertencem a diversos grupos que contam com barreiras de acesso, frequentemente em função de uma confluência de discriminações com uma lógica interseccional. Por definição, estas medidas exigem recursos consideráveis e, em geral, na região as cidades grandes já possuem sistemas amplamente subsidiados onde a margem de manobra adicional é estreita.

No caso dos setores de atividade associados à mobilidade, como os setores de energia, tecnologia, indústria automotiva e outros setores associados, um instrumento-chave para avançar numa governança global ou transversal com enfoque de direitos e de gênero são os incentivos gerados pelas políticas públicas e pelos financiadores, as responsabilidades empresariais diretas e o acesso à justiça. Por um lado, o Estado possui a capacidade de regular, incentivar e promover padrões e procedimentos para que as empresas, investidores e sindicatos apliquem diretrizes de acordo com os direitos humanos, por exemplo, mediante as diretrizes e requisitos dos contratos de licitação, das compras públicas ou dos tributos. Por meio destes instrumentos, é possível exigir que as empresas cumpram certos padrões de

respeito aos direitos humanos e perspectiva de gênero e, assim, assumam suas responsabilidades sob os Pilares II e III dos Princípios Orientadores (Nações Unidas, 2011). Para isso, é preciso que haja não só normas legislativas internas que cumpram os padrões internacionais nesse quesito, mas também medidas setoriais ou políticas que estejam de acordo com as metas propostas para mitigar a mudança climática e promover uma maior sustentabilidade.

Por outro lado, além das ações implementadas diretamente pelas empresas, estas podem e devem adotar incentivos de governança e critérios de devida diligência para exigir boas práticas a seus fornecedores e empreiteiros. Embora, de acordo com o direito internacional, não seja propriamente uma obrigação adotá-los, na medida em que existe uma “responsabilidade” sobre danos ou potenciais violações em vários países isso se converteu em obrigação na legislação nacional. Quanto ao acesso à justiça, é relevante que existam mecanismos institucionais formais que proporcionem às pessoas que sofrem violações de seus direitos cometidas por empresas nacionais e, especialmente, transnacionais, a possibilidade de denunciar ou iniciar uma ação no país onde ocorreram os fatos, ou oferecer mecanismos extrajudiciais que permitam reparar a violação ocorrida e, na medida do possível, que esta não se repita. Em todo caso, o mais desejável é que para as pessoas não fique como último recurso apresentar essas alegações no país de origem da empresa, pois isto requer recursos e supõe para essas pessoas uma grande assimetria, impondo novas barreiras de acesso à justiça e uma eventual reparação.

Também é importante assinalar que em qualquer contexto a definição e implementação de políticas com um enfoque de direitos humanos e de gênero se beneficia da presença de informações, dados e estudos com o objetivo de formular alternativas pertinentes e eficazes. Embora aqui se indiquem de maneira genérica alguns instrumentos de política, bem como algumas orientações para sua formulação, a definição e combinação de políticas responde a processos específicos em cada contexto, em função das necessidades das pessoas, dos recursos (financeiros, humanos, institucionais) e da institucionalidade em vigor. Daí a importância dos processos de intercâmbio e diálogo intersectorial para a construção progressiva de uma governança em que o enfoque de direitos e de gênero seja uma referência compartilhada pelos principais atores institucionais.

Finalmente, para além da identificação de instrumentos específicos de política, a incorporação efetiva de um enfoque de direitos e de gênero na formulação destes instrumentos e das políticas setoriais geralmente exige a aplicação de certos princípios e considerações concretas em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Sintetizando estes elementos, o anexo 2 colhe alguns elementos indispensáveis para um eventual protocolo orientado a incorporar o enfoque de direitos humanos e a perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas específicas, identificando considerações e requisitos nas quatro dimensões da institucionalidade (jurídico-normativa, organizacional, técnico-operacional e de financiamento).

Uma visão geral da realidade do enfoque de direitos e de gênero nas políticas de mobilidade urbana na região revela que são muitas as lacunas a preencher, mas também são muitas as oportunidades existentes para avançar. Na medida em que, tanto na formulação como na implementação das políticas, se consiga avançar de maneira eficaz na consideração das reflexões e orientações aqui indicadas, poderemos caminhar de maneira mais assertiva na consecução dos objetivos da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, favorecendo a ideia de dar um grande impulso à sustentabilidade, com maior inclusão e coesão social.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2021), *Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C.*, Bogotá, GIZ. Disponible [on-line] em https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Paginas/28-04-2020/03-componente_legal_v8.pdf.
- Allen, H. (2018), *Enfoques para la Movilidad Urbana Responsiva al Género Módulo 7a. Transporte Sostenible: Un Texto de Referencia para Diseñadores de Políticas en Ciudades en Desarrollo*, 2ª Edición, Cidade do México, GIZ.
- Allen, H. e outros (2018), *Ella se mueve segura – Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina*. Caracas, CAF e FIA Foundation.
- Amnesty International (2018), *Phones, Electric Cars and Human Rights Abuses – 5 Things You Need to Know*, 1 de maio de 2018. Disponible [on-line] em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/05/phones-electric-cars-and-human-rights-abuses-5-things-you-need-to-know/> [data de consulta: janeiro de 2022].
- Bárcena, A. e outros (2018), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, Una visión gráfica* (LC/TS.2017/84/Rev.1). Santiago, Publicação das Nações Unidas.
- Batthyány, K. (2020), "Miradas latinoamericanas al cuidado" em "*Miradas latinoamericanas a los cuidados*", K. Batthyány (coord.), Cidade Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI editores.
- Bidegain, N. (2017), "La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género" *Série Assuntos de Género*, número 143, Santiago, CEPAL.
- Bonino, M., e N. Bidegain (2011), "Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres". Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Montevideo, Presidência da República do Uruguai, Comissão Interdepartamental de Género do Congresso de Intendentes.
- Bonnitcha, J. e R. McCorquodale (2017), 'The Concept of "Due Diligence" in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights' (2017), *European Journal of International Law*, volume 28, issue 3.
- Brot für die Welt (2018), *Edles Metall-Unwürdiger Abbau Platin aus Südafrika und die Verantwortung deutscher Unternehmen, Berlin*. Disponible [on-line] em https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse75-de-v10-Web.pdf [data de consulta: janeiro de 2022].
- Brunet, A. (2011), "La perspectiva de género en el transporte de América Latina y el Caribe" *Boletín FAL (Facilitación, comercio y logística en América Latina y el Caribe)*, Ed. 301, número 9, Santiago, CEPAL.

- Business & Human Rights Resource Centre (2020), "Índice de energía renovable y derechos humanos. Resultados de los sectores eólico y solar". Disponible [on-line] em https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/%C3%8DNDICE_DE_ENERG%C3%8DA_RENOVABLE_Y_DERECHOS_HUMANOS_2020.pdf.
- _____(2018), Business & human rights snapshot: Automotive sector. Disponible [on-line] em https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/BHRRRC_Automotive_Sector_OCT2018.pdf.
- CAF e FIA Foundation (2018), *Ella se mueve segura (ESMS) – Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina*, Caracas, CAF e FIA Foundation.
- Cantú Rivera, H. (2019), "National Action Plans on Business and Human Rights: Progress or Mirage?", *Business and Human Rights Journal* vol. 4 N° 2, pp. 213-237.
- Cantú Rivera, H. e L. Esparza García (2021), *Debida diligencia en derechos humanos y procesos de compliance; Monterrey, Universidade de Monterrey*.
- Cantú, H. e M. Barboza (2022), *Experiencias Latinoamericanas sobre reparación en materia de empresas y derechos humanos*, Konrad Adenauer Stiftung.
- Carrión, F. (2019), "El espacio público es una relación no un espacio", em Carrión, F. e Dammert-Guardia, M., (comps.) *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, Lima, Flacso.
- Casas, L. (2010), "Género y Justicia", em *Introducción a los problemas de género en la Justicia Penal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Casas, M. (2017), "La transversalización de la perspectiva de género en las políticas de cambio climático en América Latina y el Caribe", *Estudios del cambio climático en América Latina, Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2017/19), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Casas, M., C. Lara e C. Espinosa (2019), "Determinantes de género en las Políticas de movilidad urbana en América Latina". *Boletín FAL (Facilitación, comercio y logística en América Latina y el Caribe)*, edição N° 371, N° 3 – 2019.
- CDHDF (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) e outras (2017), *Derechos laborales de las personas LGBTI*.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina (LC/CDS.4/3)*, Santiago.
- _____(2020), "Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad" (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, Publicação das Nações Unidas.
- _____(2019a), "Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030" (LC/CRM.14/5), Santiago.
- _____(2019b), *Panorama Social da América Latina, 2018* LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019.
- _____(2019c), "La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes", (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019.
- _____(2019d), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes. Índice comentado do documento de posição da XIV Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- _____(2018a), *La ineficiencia de la desigualdad*, 2018 (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____(2018b), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados, Metodologías da CEPAL*, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago.
- _____(2017), *Plan de Acción Regional para la implementación de la nueva agenda urbana*. Santiago de Chile.
- _____(2016a), "Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible" (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- _____(2016b), "Políticas de logística y movilidad, para el desarrollo sostenible y la integración regional". *Série Naturais e Infraestrutura* 345 (1), 1-9.
- _____(2016c), "Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- _____(2016d), "A matriz da desigualdade social na América Latina" (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- _____(2015a), *La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/ G.2624) Santiago, 2015.

- _____ (2015b), *Acoso Sexual en el espacio público: la ciudad en deuda con los derechos de las mujeres*. 18 de noviembre de 2015.
- CEPALSTAT (2016), Disponível [on-line] em <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es> [data de consulta: janeiro de 2022].
- CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) (2021), *Informe sobre Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.109 16 março 2021. Disponível [on-line] em <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- _____ (2020a), *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19*, Washington D.C., 1 de novembro de 2019. Disponível [on-line] em <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf> [data de consulta: janeiro de 2022].
- _____ (2020b), *Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.331, 30 outubro 2020. Disponível [on-line] em <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DerechosLaboralesSindicales-es.pdf> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- _____ (2019), *Compendio sobre la igualdad y no discriminación: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31, 12 fevereiro 2019. Disponível [on-line] em <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- _____ (2018), *Informe Temático "Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191. Disponível [on-line] em <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>.
- _____ (2017a), *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 7 setembro 2017. Disponível [on-line] em <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- _____ (2017b), *Audiência Pública: Situação de direitos humanos das pessoas jovens na Guiana, 161º Período de Sessões*, 22 de março de 2017.
- _____ (2015a), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, Washington D.C, 31 dezembro 2015. Disponível [on-line] em <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriaseextractivas2016.pdf> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- _____ (2015b), *"Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América"*. OEA/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, Washington D.C, 12 novembro 2015. Disponível [on-line] em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- _____ (2006), *Relatório de Mérito Nº 66/06, Caso 12.001. Simone André Diniz vs. Brasil*.
- _____ (2001), *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 março 2001, par. 5. Disponível [on-line] em <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- Comissão Europeia. *Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles*. Disponível [on-line] em https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/end-life-vehicles_fr [data de consulta: janeiro de 2022].
- Comissão Europeia (2019), *Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019*. Programa EUROCLIMA+, Direção Geral de Desenvolvimento e Cooperação – EuropeAid, Comissão Europeia, Bruxelas, Bélgica.
- Comisión para el Mercado Financiero (2021), *Modifica la estructura y contenido de la memoria anual de los emisores de valores y modifica y deroga normas que indica: Norma de carácter general Nº 461*, 12 de novembro de 2021. Disponível [on-line] em https://www.cmfchile.cl/normativa/ncg_461_2021.pdf.
- Comitê CEDAW (2015), *Recomendação Geral Nº 33: sobre o acesso das mulheres à justiça*. CEDAW/C/GC/33, 03 de agosto de 2015.
- _____ (2010), *Recomendação Geral Nº 28: relativa ao artigo 2 da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*. CEDAW/C/GC/28, 16 de dezembro de 2010.
- Comité Cerezo México (2021), *"Decálogo de Derechos Humanos para una Vida Digna 2021"*. Disponível [on-line] em <https://www.comitecerezo.org/spip.php?article3574&lang=es#t7-Por-un-transporte-publico-digno-y-eficiente>. Janeiro.
- Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC) (2009), *Observação Geral Nº 20: A não discriminação e os direitos econômicos, sociais e culturais*. E/C.12/GC/20 2 de julho de 2009.

- _____ (2005), Observação Geral Nº18: O direito ao trabalho. E/C.12/GC/18 6 de fevereiro de 2006.
- _____ (2003), Observação Geral Nº 15: O direito à água (artigos 11 e 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). E/C.12/2002/11 20 de janeiro de 2003.
- _____ (2000), Observação Geral Nº 14. Comitê DESC E/C.12/2000/4. "O direito ao desfrute do mais alto nível possível de saúde".
- _____ (1999), Observação geral 13: O direito à educação. E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999.
- Comitê de Direitos Humanos (2018), Assembleia Geral A/HRC/22/43. "Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox". Par. 19.
- _____ (2011), Observação Geral No. 34. Artigo 19, Liberdade de opinião e liberdade de expressão. 102º período de sessões, 12 de setembro de 2011, pág. 5, par. 18.
- _____ (1989), Observação Geral Nº 18: Não discriminação. 1989.
- Comitê dos Direitos da Criança (2017), Observação Geral Nº 21 sobre crianças de rua. CRC /C/GC/2, 21 de junho de 2017.
- _____ (2013a), Observação Geral Nº17 (2013a) sobre o direito da criança ao descanso, lazer, jogo, atividades recreativas, vida cultural e artes (artigo 31) CRC/C/GC/17, 17 de abril de 2013.
- _____ (2013b), Observação geral Nº 15 (2013) sobre o direito da criança ao desfrute do mais alto nível possível de saúde (artigo 24), CRC /C/GC/15, 17 de abril de 2013.
- _____ (2006), Observação geral Nº9: Os direitos das crianças com deficiência. CRC/C/GC/9 27 de fevereiro de 2007.
- Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2014), Observação Geral Nº 2, Acessibilidade, ONU, Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.
- Compromisso de Santiago (2020), XIV Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. Santiago, 27/31 de janeiro de 2020.
- Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito (2021), "El derecho a una movilidad interna digna y segura en el distrito metropolitano de Quito". Disponível [on-line] em <https://proteccionderechosquito.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/Pronunciamento-movilidad.pdf>. Agosto.
- Contreras, M. e J. Schönsteiner (2017), "Derecho al agua, emergencias y responsabilidades del estado y de las empresas sanitaria", em T. Vial (ed.) *Informe anual sobre derechos humanos en Chile: 2017*. Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales, Santiago.
- Corporate Human Rights Benchmarking (2022), Disponível [on-line] em <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/corporate-human-rights-benchmark/>.
- Corporate Human Rights Benchmark, ICT Manufacturing (2021), Disponível [on-line] em <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/chrb/rankings/type/ungp/industry-ict-manufacturing/>.
- Corporate Human Rights Benchmark (2020), Company Scoresheet BYD. Disponível [on-line] em <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/chrb/companies/byd-company/>.
- Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2021), Caso Vicky Hernández y Otras Vs. Honduras. Série C No. 422.
- _____ (2020a), Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Série C No. 407.
- _____ (2020b), Caso Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Série C No. 400.
- _____ (2018), Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile, Série C No. 349.
- _____ (2017a), Opinión consultiva OC 23-17 "Medio Ambiente y derechos humanos". Série C No. 23.
- _____ (2017b), Caso Lagos del Campo vs. Perú. Série C No. 340.
- _____ (2015), Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname. Série C No. 309.
- _____ (2009), Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Série C No. 196.
- _____ (2007), Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador. Série C No. 171.
- _____ (2006a), Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Série C No. 149.
- _____ (2006b), Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Série C No. 151.
- _____ (2005a), Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Série C No. 125.
- _____ (2005b), Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Série C No. 135.
- _____ (2003), Opinión Consultiva OC-18/03 "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados".
- _____ (1988), Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Série C Nº 4.

- Deutscher Bundestag (2021), Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains, BGBl I 2021, 2959. Tradução oficial ao inglês (Deutscher Bundestag). Disponível [on-line] em <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligationssupply-chains.pdf>.
- Dufey, A. (2020), Iniciativas para transparentar los aspectos ambientales y sociales en las cadenas de abastecimiento de la minería Tendencias internacionales y desafíos para los países andinos, Santiago do Chile. CEPAL. Disponível [on-line] em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45604/1/S2000305_es.pdf.
- El Excelsior (2019), "Prohiben publicidad sexista en transporte público de Puebla". Disponível [on-line] em <https://www.excelsior.com.mx/nacional/prohiben-publicidad-sexista-en-transporte-publico-de-puebla/1322175> [data de consulta: outubro de 2021].
- El País (2018), "Sexismo y sado en los autobuses de Valencia". Disponível [on-line] em https://elpais.com/elpais/2018/05/08/mujeres/1525761197_314974.html [data de consulta: outubro de 2021].
- Ferro G. e Lentini E. (2012), "Infraestructura y equidad social: experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina" (LC/L.3437), Documentos de Projeto, CEPAL, Santiago.
- FIDH e Oxfam (2020), "Getting it right". Disponível [on-line] em <https://www.oxfamamerica.org/explore/issues/economic-well-being/private-sector-engagement/community-based-human-rights-impact-assessment-initiative/>.
- Figueroa, O. e S. Reyes (1996), "Transporte y calidad de vida en las ciudades latinoamericanas. Sus relaciones con el uso del suelo y la contaminación urbanas", *Revista Eure* Vol. 22, N° 67, pp. 29-44, Santiago do Chile, dezembro.
- Figure 2 – upload por Marcy Lowe, disponível em: https://www.researchgate.net/figure/US-Value-Chain-for-Transit-Buses_fig1_294579836.
- Fries, L. e V. Hurtado (2010), "Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina el Caribe", *Série Mulher e desenvolvimento* N° 99, Santiago do Chile.
- Forbes (2021), The World's Largest Tech Companies In 2021. Disponível [on-line] em <https://www.forbes.com/sites/jonathanponciano/2021/05/13/worlds-largest-tech-companies-2021/?sh=1a56636c69bc> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- França, Loi N° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.
- García, E. (2015), Derechos Humanos y empresas: Iniciativa desde el sector privado en materia de empresas y derechos humanos. Empresas y derechos humanos: la visión de una empresa extractiva., Santiago, Fundación para el Debido Proceso.
- García Palomares, J. C. (2008), "Incidencia en la movilidad de los principales factores de un modelo metropolitano cambiante", Santiago, *EURE*, 34(101), 5-24.
- Garretón, R. (2004), "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas", em R. Garretón e outros, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 27-48.
- Gestão Bruno Covas (2021), Programa de metas 21/24: versão final participativa. Disponível [on-line] em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>.
- Gereffi, G., P. Bamber e K. Fernández-Stark (2016), "Promoting Decent Work in Global Supply Chains in Latin America and the Caribbean", OIT, Escritório Regional para a América Latina e o Caribe.
- GIZ (2018), "Lineamientos para desarrollar un Plan de Acción de Género para el Eje 8 Sur", Cidade do México, C40 Cities Finance Facilities" (CFF).
- Global Reporting Initiative (2022), Disponível [on-line] em <https://www.globalreporting.org/>.
- Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) (2018), Ley Simple de Colectivos de la CABA. Disponível [on-line] em <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/colectivos-ciudad-de-buenos-aires#titulo-2>.
- _____(2015), Plan de género y movilidad. Disponível [on-line] em https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_de_gjaneiro_y_movilidad_pdf.pdf.
- Grupo de Trabalho do Protocolo de San Salvador (2015), "Indicadores de Progreso para la Medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador". Segundo agrupamiento de derechos, pág. 105.

- Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas (2017), Assembleia Geral: Melhores práticas e forma de aumentar a eficácia da cooperação transfronteiriça entre os Estados no tocante à aplicação da legislação na questão das empresas e direitos humanos. A/HRC/35/33, 25 de abril de 2017. Disponível [on-line] em http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/33 [data de consulta: janeiro de 2022].
- Güendel, L. (2000), "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía", em Soto, S. R. (eds.), *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Gutterman, A. (2021), *Sustainable Finance and Impact Investing*, Business Expert Press, 1 de março de 2021.
- Herce, M. (2009), *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona, Reverté.
- Hervé, D e J. Schönsteiner (2019), *Informe anual sobre derechos humanos en Chile: Estado de la información sobre calidad de aire en Chile*, Santiago do Chile.
- Hidalgo, D. e C. Huizenga (2013), "Implementation of sustainable urban transport in Latin America", *Research in Transportation Economics*, 40 (1).
- Infante, P. (2016), "(In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables", *Revista de Derecho Ambiental*, (6), pp. 143-163. Disponível [on-line] em <https://estudiosdeadministracion.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/43319/45305>.
- Instituto Nacional de las Mujeres, Governo do México, "Agenda Regional de Género". Disponível [on-line] em <http://www.ivermujeres.gob.mx/wp-content/uploads/sites/16/2018/02/AGENDA-REGIONAL-INMUJERES.pdf> [data de consulta: dezembro de 2021].
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)-FIA (2020), Sistema de información y seguimiento de seguridad vial. Disponível [on-line] em <https://mexico.itdp.org/documentos/sistema-de-informacion-y-seguimiento-de-seguridad-vial/>.
- _____(2018), Visión cero para la juventud: volviendo las calles más seguras desde la escuela. Disponível [on-line] em <https://mexico.itdp.org/noticias/vision-cero-para-la-juventud-volviendo-las-calles-mas-seguras-una-escuela-a-la-vez/>.
- ITDP (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo) (2020), "Más ciudad, menos cajones. Evaluación del impacto del cambio a los requerimientos de estacionamiento en la Ciudad de México y recomendaciones de política pública".
- _____(2019), "Externalidades negativas asociadas al transporte terrestre en México. Estimaciones para México y 20 zonas metropolitanas".
- _____(2014), "Análisis de las estrategias del Plan Director Estratégico de SP desde la perspectiva del desenvolvimiento orientado al transporte sustentable". Disponível [on-line] em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9204/1/Plano%20director.pdf>.
- _____(2013), Guía de planeación de sistemas de bicicletas compartidas. Disponível [on-line] em <https://mexico.itdp.org/noticias/guia-de-planeacion-de-sistemas-de-bicicletas-compartidas/>.
- IISD (International Institute for Sustainable Development) (2021), "Blog: Can Trade in Electric Vehicle Raw Materials Create Development Opportunities". Disponível [on-line] em <https://www.iisd.org/articles/trade-electric-vehicle-raw-materials> [data de consulta: janeiro de 2022].
- IOPscience (2022), Disponível [on-line] em <https://iopscience.iop.org/>.
- Isea Silva, R. (2011), *Empresas y Derechos Humanos; Cuadernos de la Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo*. IESE Business School, Universidade de Navarra, setembro de 2011.
- Isuani, F.J. (2012), "Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal", *DAAPGE* 12(19), 51-74.
- Jaimurzina, A., G. Pérez Salas e R. Sánchez (2015), "Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional", *Séries Recursos naturais e infraestrutura*, Nº 174, Santiago, CEPAL.
- Jaimurzina, A., C. Muñoz e G. Pérez (2017), "Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina", *Série Recursos Naturais e Infraestructura*, número 184, Santiago, CEPAL.
- Jiménez, W.G. (2007), "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", *Civilizar*: 7(12), 31-46.
- Jirón, P. e D. Zunino Singh (2017), "Movilidad Urbana y Género: experiencias latinoamericanas", *Revista Transporte y Territorio*, número 16.

- Jirón, P., C. Lange e M. Bertrand (2010), "Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana" *Revista INVI*, vol. 25, núm. 68, maio, 2010, pp. 15-57. Universidade do Chile, Santiago, Chile.
- Karagulian, F. e outros (2015), "Contributions to cities' ambient particulate matter (PM): A systematic review of local source contributions at global level", *Atmospheric Environment*, Volume 120, pp. 475-483.
- Kessedjian, C. e H. Cantú (eds.) (2020), "Private International Law for Corporate Social Responsibility", capítulos sobre países latinos. Disponível [on-line] em <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-35187-8>.
- Lamas, M. (2013), "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género", em *El género la construcción cultural de la diferencia sexual*, Cidade do México, Programa Universitario de Estudios de Género.
- Loan Market Association (2021), *Sustainability Linked Loan Principles: Supporting environmentally and socially sustainable economic activity*. Disponível [on-line] em https://www.lma.eu.com/application/files/8416/2210/4806/Sustainability_Linked_Loan_Principles.pdf.
- Lupano, J. e R. Sánchez (2009), "Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte", Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Make ICT Fair (2021), *Human rights risks in the ICT supply chain*. Disponível [on-line] em https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/human_rights_risks_in_the_ict_supply_chain_o.pdf.
- Mantilla, J. (2016), "Derecho y perspectiva de género: un encuentro necesario", Lima, Universidad de San Martín de Porres. Disponível [on-line] em <http://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/view/779>.
- Martínez Nogueira, R. (1984), "Sociedad, poder y empresa", Buenos Aires, Macchi.
- Martínez, R. (2019) (ed), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Livros da CEPAL, Nº 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Mayorga, C., M. Ruiz e D. Aldas (2020), "Percepciones acerca de la contaminación del aire generada por el transporte urbano en Ambato, Ecuador", *Revista Espacios*. ISSN 0798 1015 Vol. 41 (Nº 17) Año 2020. Pág. 11 1.1. Disponível [on-line] em <https://www.revistaespacios.com/a20v41n17/a20v41n17p11.pdf>.
- McCann, E. e K. Ward (2010) "Relationality/territoriality: Toward a conceptualization of cities in the world", *Geoforum* 41(2): 175-184.
- MESECVI (Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará) (2017), "Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Américas: Caminos por Recorrer", Washington, OEA/Ser.L/II.7.10
- México, Comissão de Igualdade de Género da LX Legislatura do H. Congresso do Estado Livre e Soberano de Puebla (2019), "Informe Anual de Actividades Comisión Igualdad de Género, Primer Año Legislativo", Puebla.
- Ministério das Cidades (2004), *Política nacional de movilidad urbana sustentable*. Disponível [on-line] em <http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>.
- Miralles, C. (2002), "Ciudad y transporte. El binomio imperfecto", Barcelona, Ariel Geografía.
- Miralles-Guasch, C. (2012), "Las encuestas de movilidad y los referentes ambientales de los transportes", *EURE (Santiago)*, 38(115).
- Moloney, A. (2015), "Minas ilegales de oro, lugares de esclavitud en Colombia y Perú". Disponível [on-line] em <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-mineria-colombia-peru-idLTAKCNoR14M920150901> [data de consulta: janeiro de 2022].
- Montero, S. (2016), "Study tours and inter-city policy learning: Mobilizing Bogotá's transportation policies in Guadalajara", *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(2), 332-350.
- Montoya, V., L. Montes e V. Bernal (2021), "Decálogo para Planes de Movilidad Urbana Sostenible Sensibles al Género: Movilidad sostenible con perspectiva de género", Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID.
- Moscoso, M e outros (eds.) (2019), "Transporte urbano sostenible en América Latina: evaluaciones y recomendaciones para Políticas de movilidad". Bogotá, Despacio.
- Nações Unidas (2022), ACNUDH, OHCHR Accountability and Remedy Project, Exploring the links between human rights due diligence, accountability, and access to remedy, Multi-Stakeholder Consultation Draft Concept Note and Agenda, 3-4 de março de 2022. Disponível [on-line] em <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/consultation-arp-hrdd-cn-agenda.pdf> [data de consulta: janeiro de 2022].
- _____(2021a), Relatório do Secretário-Geral "Nossa Agenda Comum".
- _____(2021b), Assembleia Geral A/76/257: Derechos humanos de los migrantes: Un año y medio después: el impacto de la COVID-19 en los derechos humanos de los migrantes. 30 de julho de 2021.

- _____ (2021c), ACNUDH. Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos: *Corrupción y derechos humanos*. Disponível [on-line] em <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/Corruption.aspx> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- _____ (2019), Informe del Relator Especial: *La cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. A/HRC/40/55, 8 de janeiro de 2019.
- _____ (2018a), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- _____ (2018b), Conselho de Direitos Humanos: Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad. UN Doc. A/HRC/39/50, 10 de julho de 2018.
- _____ (2018c), Assembleia Geral A/RES/73/239: *Aplicação dos resultados das Conferências das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos e sobre a Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável e fortalecimento do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)*.
- _____ (2017a), Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), *Nova Agenda Urbana*.
- _____ (2017b), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *Baseline Study on the Human Rights Impacts and Implications of Mega-Infrastructure Investment*. Disponível [on-line] em https://www.ohchr.org/documents/issues/development/dfi/mappingstudyonthehrskimplications_megainfrastructureinvestment.pdf.
- _____ (2017c), Assembleia Geral A/HRC/35/30; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. 13 de junho de 2017, par. 21.
- _____ (2016), *Nova Agenda Urbana*.
- _____ (2015), Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, *“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”* (define os ODS).
- _____ (2012), Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, apresentado pela Relatora Especial sobre a extrema pobreza e os direitos humanos, Magdalena Sepúlveda, A/HRC/21/39, 18 de julho 2012.
- _____ (2011), Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, HR/PUB/11/04.
- _____ (2006), *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*.
- _____ (1996), A/CONF.165/14 Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) Par. 147.
- _____ (1993a), *Declaração e Programa de Ação de Viena*.
- _____ (1993b), *Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher*.
- _____ (1989) *Convenção sobre os Direitos da Criança*.
- _____ (1979), *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*.
- _____ (1966a), *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos*
- _____ (1966b), *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*.
- _____ (1948), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.
- Noruega: Act relating to enterprises’ transparency and work on fundamental human rights and decent working conditions, LOV-2021-06-18-99. Tradução não oficial ao inglês: Disponível [on-line] em <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99#:~:text=The%20Act%20shall%20promote%20enterprises,fundamental%20human%20rights%20and%20decent>.
- Numfor, S.A. e outros (2021), *A Review of Challenges and Opportunities for End-of-Life Vehicle Recycling in Developing Countries and Emerging Economies: A SWOT Analysis*. Sustainability MPDI, 13, 4918. Disponível [on-line] em: <https://doi.org/10.3390/su13094918> [data de consulta: fevereiro de 2022].
- Observatorio Ciudadano (2021), *“Evaluación de Impacto en derechos humanos de SQM en los derechos del Pueblo Indígena Lickanantay”*, Observatorio Ciudadano, fevereiro de 2021. Disponível [on-line] em <https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2021/08/informe-eidh-sqm-en-derechos-pueblo-lickanantay.pdf>.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2018), *Guía de la OCDE de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo*, Edições OCDE, Paris. Disponível [on-line] em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264267-es> [data de consulta: janeiro de 2022].

- _____ (2016), Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo. Disponible [on-line] em <https://www.mincit.gov.co/getattachment/mincomercioexterior/Temas-de-Interes/Colombia-en-la-OCDE/Punto-Nacional-de-Contacto-PNC-de-las-Directrices/Lineas-Directrices-de-la-OCDE-para-Empresas-Multin/A-que-se-refieren-las-Lineas-Directrices-con-la-de/1-Guia-de-Debida-Diligencia-de-la-OCDE-para-Cadena/Guia-de-Debida-Diligencia-de-la-OCDE-para-Cadenas-de-Suministro-Responsables-de-Minerales-en-Areas-de-Conflicto-o-de-Alto-Riesgo.pdf.aspx?lang=es-CO> veja em inglês [<https://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf>].
- _____ (2011), Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.
- OEA (Organização dos Estados Americanos) (2015a), Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos.
- _____ (2015b), Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. OEA/Ser.D/XXVI.11, Washington D.C. https://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf.
- _____ (2012), Carta Social das Américas.
- _____ (1999), Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.
- _____ (1994), Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.
- _____ (1988), Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, "Protocolo de San Salvador".
- _____ (1969), Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH).
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2020), Directrices sobre la promoción del trabajo decente y la seguridad vial en el sector del transporte.
- _____ (1989), Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais.
- _____ (1957), R103 - Recomendação sobre o descanso semanal. Nº 103.
- OMS/Banco Mundial (Organização Mundial da Saúde/Banco Mundial) (2011), Informe Mundial sobre la discapacidad.
- ONU-Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) (2020), "Agenda del derecho a la ciudad: Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana". Disponible [on-line] em https://www.rightzcity.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf.
- _____ (2012), Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana, Nairobi.
- ONU-Habitat/CEPAL (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2016), Informe Regional América Latina y el Caribe. Apresentado na HABITAT III, Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e Habitação.
- ONU Mulheres/CEPAL (Entidade da ONU para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento da Mulher/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2020), Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19.
- ONU Mulheres (Entidade da ONU para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento da Mulher) (2021), "Gender mainstreaming: A global strategy for achieving gender equality and the empowerment of women and girls". Disponible [on-line] em <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/brochure-gender-mainstreaming-strategy-for-achieving-gender-equality-and-empowerment-of-women-girls>.
- _____ (2018), "Encuesta sobre la violencia sexual en el transporte y otros espacios públicos en la ciudad de México", del Programa insignia global ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas.
- _____ (2017), Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: Informe de resultados globales. Nova York, outubro de 2017.
- _____ (2016), "10 Elementos básicos para la prevención de la violencia contra las mujeres. Información de publicación: 2016, (recurso breve), em [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2016/11/essentials-for-addressing-violence-against-women). Disponible [on-line] em <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2016/11/essentials-for-addressing-violence-against-women>.
- Pamminger, R., S. Glaser e W. Wimmer (2021), "Modelling of different circular end-of-use scenarios for smartphones"; *Int J Life Cycle Assess* 26, 470–482 (2021). Disponible [on-line] em <https://doi.org/10.1007/s11367-021-01869-2>.
- Parella, K. (2021), "Leveling the Field Through Transnational Regulation", *Journal of International Economic Law*, 24, pp. 1-23.

- Peck, J. e N. Theodore (2010), "Mobilizing policy: Models, methods, and mutations", *Geoforum* 41(2): 169–174.
- Pérez, G. (2019), "Políticas de movilidad y consideraciones de género en América Latina", *série Comércio Internacional*, N° 152 (LC/TS.2019/108), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Peru, Ministério de Transportes e Comunicações (2020), "Estudio sobre la seguridad y presencia de mujeres en el transporte público", Lima.
- Pieth, M. (2018), "Corporate Compliance and Human Rights", *Criminal Law Forum*, Vol. 28, pp. 595-601. Um exemplo interessante é o de Audi, bem como de muitas empresas com atividades transnacionais. Disponível [on-line] em <https://www.audi.com/en/company/intergrity-compliance-and-risk-management/compliance/human-rights.html>.
- Pitts, Chip, The United Nations 'Protect, Respect, Remedy Framework and Guiding Principles, em: Baumann-Pauly, Dorothée e Nolan, Justine (eds) (2016), *Business and Human Rights. From Principles to Practice*, 51-63.
- PNUD/OPHI (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Oxford Poverty and Human Development Initiative) (2021), Índice de Pobreza Multidimensional global 2021. Desvelar las disparidades de etnia, casta y género.
- PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) (2022), temas sociais e direitos humanos. Disponível [on-line] em <https://www.unepfi.org/social-issues/social-issues/> [data de consulta: janeiro de 2022].
- _____(2021), *Movilidad Eléctrica. Avances en América Latina y El Caribe*. 4ª Edição.
- PNUMA-FI (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - Finance Initiative) (2022), Disponível [on-line] em <https://www.unepfi.org/> e <https://www.unepfi.org/climate-change/climate-change/> [data de consulta: janeiro de 2022].
- Princípios Voluntários sobre Segurança e Direitos Humanos, (2000), A standard and a multi-stakeholder Initiative. Disponível [on-line] em https://www.google.com/url?q=https://www.voluntaryprinciples.org/&sa=D&source=docs&ust=1643648341198382&usg=AOvVaw3-yAHVgqx_qDz8d-s2ASqV [data de consulta: janeiro de 2022].
- Principles for Responsible Investment (2022), Disponível [on-line] em <https://www.unpri.org/> [data de consulta: janeiro de 2022].
- Rico, M.N. (1996), "Violencia de género: un problema de derechos humanos". *Série Mulher e Desenvolvimento* N°16. CEPAL.
- Rodríguez-Enríquez, C. (2020), "Elementos para una agenda feminista de los cuidados" em K. Batthyány, *Miradas latinoamericanas a los cuidados*, Cidade Autônoma de Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI editores.
- Roth, A. (2006), "Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia, Bogotá". Bogotá: Aurora.
- Rozas P. e L. Salazar (2015), "Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente". Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rozas, P., A. Jaimurzina e G. Pérez (2015), "Políticas de logística y movilidad. Antecedentes para una política integrada y sostenible de movilidad", Volume 1 e 2. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Ruggie, John. 'The Concept of "Due Diligence" in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale' (2017), *European Journal of International Law*, volume 28, issue 3.
- Ruggie, J., C. Rees e R. Davis (2020), "Making 'Stakeholder Capitalism' Work: Contributions from Business & Human Rights", *HKS Working Paper* No. RWP20-034, 2020. Disponível [on-line] em <https://ssrn.com/abstract=3733228>.
- Sarkis, J. e Yijie Dou (2017), *Green Supply Chain Management*, Nova York, Routledge.
- Schoenmaker, D. e W. Schramade (2019), "Principles of Sustainable Finance", Oxford, Oxford University Press.
- Schönsteiner, J. (2019), "O Plano Nacional de Ação sobre Direitos Humanos e Empresas do Chile: um balanço sobre o seu impacto discursivo e real", *Revista de Direito Internacional / Brazilian Journal of International Law*, vol. 16 No 3, pp. 94-111.
- Schönsteiner J., V. Martínez e C. Miranda (2020), "Atribuibilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 47 No 3, pp. 757 – 640.

- Schönsteiner, J. e A. Parra (2022), em: Rivera, Humberto Cantú (2022), *Experiencias Latinoamericanas sobre reparación en materia de empresas y derechos humanos*, Konrad Adenauer Stiftung.
- Schönsteiner, J. e outros (2016), *Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos en Chile*, Santiago. Disponível [on-line] em "<http://www.derechoshumanos.udp.cl>" www.derechoshumanos.udp.cl.
- Secretaría de Planeación de Bogotá (2017), "Línea Técnica Política Pública LGBTI Sector Movilidad", Bogotá.
- Secretaria-Geral da República do Brasil (2012), "Política nacional de mobilidade urbana". Disponível [on-line] em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm.
- SEMOVI (Secretaría de Movilidad) (2019), "Plan estratégico de género y movilidad 2019", Cidade do México.
- Sepúlveda, M., (2014a), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina". Santiago, CEPAL, Série Políticas Sociais (189).
- _____(2014b), "El enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *Políticas públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal*. Santiago, CEPAL, 2014. LC/L. 3855. p. 67-69.
- Sherman, J.F. III e A. Lehr (2010), "Human Rights Due Diligence: Is it too risky? Corporate Social Responsibility Initiative", Harvard University. Working paper N° 55. 2010.
- Soto Villagrán, P. (2020), "Construcción de ciudades libres de violencia contra las mujeres. Una reflexión desde América Latina", *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad M-7*, março de 2020.
- Sustainable Mobility for All (2021), "Sustainable Electric Mobility: Building Blocks and Policy Recommendations", Washington, D.C.
- Tantau, A. e A.M. Santa (2021), "New Energy Policy Directions in the European Union Developing the Concept of Smart Cities", *Smart Cities*, 4, 241–252. Disponível [on-line] em <https://www.mdpi.com/2624-6511/4/1/15>.
- Thananan Jindakitskulchai, Circular Economy in Automotive Industry, 8 de julho. Disponível [on-line] em <https://manufacturing-review.com/circular-economy-in-automotive-industry/> [data de consulta: janeiro de 2022].
- The Danish Institute of Human Rights (2020), Guía de Evaluación de Impacto en los Derechos Humanos y Caja de Herramientas. Disponível [on-line] em <https://www.humanrights.dk/tools/human-rights-impact-assessment-guidance-toolbox/guia-de-evaluacion-de-impacto-en-los-derechos>.
- The Human Rights Big Data and Technology Project, McGregor e outros (2017), OHCHR: The Right to Privacy in the Digital Age Written submission by The Human Rights, Big Data and Technology Project University of Essex. Disponível [on-line] em <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/DigitalAge/ReportPrivacyinDigitalAge/HRBDT.pdf> [data de consulta: janeiro de 2022].
- Transmilenio (2021), Defensoría del ciudadano de Transmilenio S.A. Disponível [on-line] em <https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/146297/defensoria-del-usuario-de-transmilenio/>.
- Urry, J. (2012), "Sociology beyond societies: Mobilities for the twenty-first century". Routledge.
- Valencia, S. (2018), "Vida digna" y ordenamiento territorial. Actores y luchas por el reconocimiento del derecho a la ciudad", *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21). Revista Javeriana, fevereiro.
- Vasconcellos A. E., (2019), Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe Movilidad urbana sostenible. CEPAL, Santiago.
- World Benchmarking, (2022), Disponível [on-line] em <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/chrh/> [data de consulta: janeiro de 2022].

Anexos

Anexo 1

Instrumentos de direitos humanos e organismos internacionais relacionados com as temáticas dos *clusters* 2 e 3

Na parte I.D, seção 4, examinamos os direitos humanos das pessoas usuárias do sistema de mobilidade urbana afetados, juntamente com as possíveis violações dos direitos trabalhistas por parte de atores privados. A partir das cadeias de suprimentos dos setores de energia renovável (eólica e solar) e tecnologias, bem como da indústria de ônibus elétricos, surge uma série de riscos e de outras potenciais violações que devem ser consideradas, principalmente o direito ao território, o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, o direito à proteção de dados pessoais e o direito à segurança, isto é, uma vida livre de violência no território. Este anexo descreve brevemente o alcance destes direitos e suas fontes jurídicas. As fontes indicadas neste anexo vinculam outros países que não fazem parte do continente americano, já que as cadeias de suprimentos transnacionais incluem de maneira importante Estados como a República Democrática do Congo e a República Popular da China, entre outros países europeus que lideram estas indústrias.

Quadro A1
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à consulta prévia livre e informada e ao território^a

Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (art. 6 e 15)	Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2007
Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1976, art. 21	Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2016
Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos: Carta de Banjul, 1981	

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

A grande maioria dos Estados da América Latina reconheceu o direito ao território dos povos indígenas. Esse direito significa que, durante os processos de extração de matérias-primas, no âmbito internacional reconheceu-se aos povos indígenas, afrodescendentes e etnias o direito de serem consultados previamente conforme suas tradições acerca de medidas administrativas ou legislativas que os possam afetar. Este direito baseia-se e está inter-relacionado com outros direitos humanos, como a propriedade coletiva sobre as terras e seus recursos e o direito a acessar a informação e instâncias de participação, bem como ao reconhecimento cultural dos povos e o direito à liberdade religiosa. A Convenção 169 da OIT reconheceu o direito à consulta como uma obrigação nos seguintes termos: “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” (Convenção 169 da OIT, art. 6, alínea a).

Em primeiro lugar, isso se traduz em que a realização da consulta é um dever dos Estados, pois corresponde a uma obrigação internacional; em segundo lugar, estas comunidades devem ser consultadas cada vez que se promulgue uma lei ou se tome uma decisão administrativa, como conceder uma licitação ou concessão sobre um mineral (por exemplo, o lítio ou cobre), sempre que a extração desse material possa afetar as comunidades mais próximas ou que vivem no território onde se realizará a extração. Em terceiro lugar, embora as empresas possam dialogar com as comunidades, isto não exime os países da obrigação indicada. Para que este processo tenha eficácia e obtenha o pleno respeito e garantia, deve ser realizado antes das primeiras fases do projeto, isto é, antes da fase de exploração; um processo de boa fé, livre e informado que leve a um verdadeiro acesso à informação, conforme as tradições das comunidades, buscando um acordo ou consentimento, contínuo e com benefícios para estas (CIDH, 2015).

Adicionalmente, a exploração e extração das matérias-primas às vezes implicam um deslocamento forçado das comunidades ou uma interrupção no acesso a seus próprios meios de subsistência. A esse respeito, reconheceu-se que as comunidades possuem um direito de propriedade coletiva sobre os territórios que habitam, bem como sobre os recursos naturais (por exemplo, a água).

Às vezes, a resistência das comunidades nos territórios, os defensores e defensoras de direitos humanos do meio ambiente e os líderes comunitários geram desencontros e conflitos com o trabalho realizado pelas empresas.

Os atos de violência, como ameaças, intimidações e agressões, inclusive a violência física e sexual, são muitas vezes —mas com diferenças significativas entre países— perpetrados contra dirigentes ou líderes que defendem os direitos dos povos indígenas, tribais e afrodescendentes que se opõem aos projetos, violações que muitas vezes são agravadas pela falta de acesso à justiça (CIDH, 2015).

A esse respeito, os Estados têm o dever de prevenir atividades ilegais e atos de violência contra as populações em zonas afetadas por atividades extrativistas. O direito à vida, integridade pessoal e segurança, bem como a eliminação de todas as formas de discriminação e violência de gênero, foi consagrado em instrumentos internacionais, conforme indicado no quadro A2.

Quadro A2
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à vida, integridade e segurança^a

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 1966	Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, art. 3
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 1948 (art. I)
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979	Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos: Carta de Banjul, 1981
Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (art. 7)	Acordo de Escazú sobre Democracia Ambiental, 2018, art. 9
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Belém do Pará, 1994	Protocolos adicionais I e II dos Convênios de Genebra, 1977

Fonte: Elaboração própria, com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

Finalmente, com relação às novas tecnologias, os aplicativos da Internet que permitem tornar mais eficientes os sistemas de mobilidade urbana, como aqueles que indicam os transportes mais próximos, as rotas mais eficientes e rápidas ou aquelas que permitem a mobilidade privada, permitem que se desenvolvam direitos tais como a liberdade de circulação ou o direito ao descanso, entre outros. Não obstante, as novas tecnologias, tanto os dispositivos como as redes, podem gerar potenciais riscos aos direitos humanos. No caso das redes e aplicativos indicados, implica um potencial risco para a vida privada, na medida em que estas tecnologias captam, e às vezes utilizam, os dados pessoais registrados pelas pessoas usuárias destes serviços.

Como as cadeias de suprimentos são transnacionais, as fontes jurídicas incluem tratados e instrumentos internacionais que protegem os direitos humanos. O direito à privacidade e à proteção dos dados pessoais foi reconhecido em diversos instrumentos, como os indicados no quadro A3.

Quadro A3
Instrumentos e organismos internacionais que reconhecem o direito à vida privada e aos dados pessoais^a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, art. 12	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 1966, art. 17
Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969, art. 11	Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989, art. 16
Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, 1950, art. 8	Convenção nº 108 do Conselho da Europa, para os países americanos que são partes (tratamento de dados pessoais), 1981
Projeto de Princípios e Recomendações Preliminares sobre a Proteção de Dados (Proteção de Dados Pessoais) da Organização dos Estados Americanos, 2011	

Fonte: Elaboração própria, com base nas fontes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionais e organismos não pretende ser abrangente quanto ao reconhecimento do direito.

Anexo 2

Elementos a serem considerados num protocolo para incorporar o enfoque de direitos humanos e a perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas específicas

Este anexo tem como finalidade apresentar uma série de elementos orientadores para operacionalizar a dimensão social do Projeto CEPAL-GIZ “Cidades Inclusivas, Sustentáveis e Inteligentes no Âmbito da Agenda 2030”. Nesta linha, incluem-se alguns dos elementos indispensáveis para consideração dentro de um protocolo concreto que sirva como guia para os Estados sobre os padrões necessários para que as políticas públicas relacionadas com a mobilidade urbana contem com um enfoque de direitos humanos e perspectiva de gênero, inclusive o papel dos diversos atores públicos, organizações e agentes privados envolvidos na implementação.

Os padrões aqui reunidos são aplicáveis a países, entidades subnacionais, cidades, municípios e qualquer outro organismo do governo que se relacione com a criação de políticas públicas em matéria de transporte e mobilidade, sua implementação e supervisão. Para isso, considera-se a utilização e adaptação de indicadores e padrões de direitos humanos de diversas fontes, entre eles o relatório temático da Comissão Interamericana de Direitos Humanos “Políticas públicas com enfoque de direitos humanos” (CIDH, 2018), os Princípios Orientadores sobre as Empresas e os Direitos Humanos das Nações Unidas (Nações Unidas, 2011) e os Indicadores de progresso para a medição de direitos contemplados no Protocolo de San Salvador (OEA, 2015b).

A incorporação do enfoque de direitos humanos, inclusive a perspectiva de gênero, não deve ser vista como um processo complementar ou separado da criação, modificação, execução e supervisão das políticas públicas, mas como eixo central (CIDH, 2018). Para isso, os seguintes princípios devem permear todo o processo de elaboração das políticas públicas de maneira transversal: i) igualdade e não discriminação; ii) participação social; iii) mecanismos de queixa e acesso à justiça; iv) produção e acesso à informação como garantia; v) proteção prioritária a grupos em situação de discriminação histórica; vi) inclusão da perspectiva de gênero e diversidade.

O caráter operacional do aqui proposto reside em que suas diretrizes abordam perguntas gerais a serem consideradas pela autoridade na tomada de decisões para a área do transporte e da mobilidade a fim de verificar a inclusão dos padrões mencionados. Além de considerar a inclusão destes elementos de maneira transversal ao longo de todo o ciclo de políticas públicas, organizam-se a partir das quatro dimensões analíticas interdependentes que formam a institucionalidade social, jurídico-normativa, organizacional, técnico-operacional e de financiamento, segundo o quadro de análise desenvolvido pela CEPAL em matéria de institucionalidade (Martínez, 2019). No entanto, ainda que se enfatizem elementos genéricos centrais, estes não podem ser considerados abrangentes, pois sempre será preciso fazer a adaptação a cada contexto.

A. Elementos a serem incorporados a partir da dimensão jurídico–normativa

A dimensão jurídico-normativa da institucionalidade é composta do conjunto de instrumentos jurídicos internacionais, nacionais e subnacionais (estaduais, provinciais ou locais) que definem tanto as capacidades dos atores públicos em diversos setores e âmbitos, como os limites e procedimentos que devem enquadrar a ação pública. Em especial, define os compromissos mais ou menos explícitos com a garantia de direitos humanos. Daí sua importância, dado que, sem um quadro jurídico-normativo comprometido com a defesa, garantia e promoção dos direitos humanos, não existe uma obrigação formal e seu cumprimento pode passar facilmente para um segundo nível de prioridade diante de outros possíveis objetivos e mandatos.

Nos âmbitos abordados neste documento destacam-se os seguintes elementos, ordenados do âmbito internacional e geral até o âmbito nacional nos diversos níveis de primazia jurídica, começando pelo nível constitucional.

- i) Identificação dos instrumentos internacionais que reconhecem os direitos suscetíveis de risco para as pessoas usuárias e grupos específicos com relação a atividades de mobilidade urbana, que foram ratificados pelo Estado:
- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), 1966.
 - Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), 1966.
 - Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969.
 - Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, “Protocolo de San Salvador”, 1988.
 - Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989.
 - Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos.
 - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1999.
 - Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Belém do Pará, 1994.
 - Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006.
 - Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas com deficiência.
 - Convenção 106 da Organização Internacional do Trabalho.
 - Convenção sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, 1990.
 - Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 1965.
 - Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância.
 - Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.
 - Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe.
 - Outras convenções que protegem os direitos humanos e grupos específicos.
- ii) A Constituição Política (e/ou constituições estaduais ou provinciais) inclui o direito à liberdade de circulação com relação ao serviço de transporte e mobilidade urbana?
- iii) As políticas públicas atuais abordam todas/algumas das situações de possíveis violações do sistema de transporte urbano, a partir de um enfoque de direitos humanos e perspectiva de gênero? Quais? (Por exemplo, para a segurança e integridade das pessoas, o direito ao descanso, a poluição do meio ambiente ou os direitos trabalhistas).
- iv) Existe legislação específica que contemple o direito à liberdade de circulação sob uma perspectiva de mobilidade urbana e uso do sistema de transporte, ou legislação que aborde sua relação com o acesso a outros direitos humanos e/ou serviços? Entre elas: a) Código de trânsito; b) Leis sobre violência de gênero que contemplem o aspecto público e segurança no transporte, leis sobre pessoas com deficiência, leis sobre meio ambiente que contemplem a emissão de gases; c) Capítulos ou títulos especiais em outros códigos; d) Conjunto de leis e normas dispersas; e) Normas de negociação coletiva; f) Outras normas.

B. Elementos a serem incorporados a partir da dimensão organizacional

A dimensão organizacional está relacionada com a divisão do trabalho dentro do Estado. Derivada do quadro jurídico-normativo, esta divisão supõe uma série de mandatos, responsabilidades e mecanismos

de coordenação entre múltiplos atores públicos com um nível variável de coerência e complementaridade com relação à implementação concreta de ações em conformidade com os objetivos e fins formais. Com o objetivo de incorporar o enfoque de direitos e a perspectiva de gênero, nesta dimensão destacam-se elementos relativos à presença de mandatos relacionados com os direitos humanos, a igualdade e a não discriminação, a existência de instâncias predefinidas para garantir o acesso à justiça e eventualmente a reparação, bem como considerações de diagnóstico e implementação para tornar esse enfoque eficaz. Esta dimensão inclui tanto o papel das instâncias a cargo da formulação como da implementação e monitoramento de processos, de atores públicos e privados.

- i) Na estrutura organizacional do sistema de mobilidade existem instâncias responsáveis pela proteção dos direitos e/ou não discriminação em geral, ou orientada a grupos específicos da população (mulheres, por ciclo de vida, orientação sexual, situação migratória, deficiência e outros)?
- ii) Conta-se com uma instância ou entidade encarregada de coordenar ações a favor do enfoque de direitos e perspectiva de gênero nos processos de políticas a cargo das instituições públicas e privadas que atuam nas diversas fases do ciclo da política de mobilidade?
- iii) Existem instâncias a cargo de monitorar ou supervisionar que a execução das políticas públicas diminua as lacunas?
- iv) Em que medida os grupos afetados (por exemplo, mulheres ou pessoas com deficiência) participam na criação de políticas públicas?
- v) Em matéria de justiça e reparação:
 - Existem serviços de informação aos cidadãos sobre a apresentação de denúncias ou queixas extrajudiciais?
 - Há instâncias administrativas para apresentar queixas e denúncias em matéria do cumprimento do serviço de transporte ou por alguma suposta violação sofrida no contexto de seu uso?
 - Oferece-se assessoria gratuita e acompanhamento para as pessoas que sofrem violação de seus direitos humanos no contexto do uso de transporte urbano?
 - Existem escritórios públicos de mediação ou conciliação para resolver questões vinculadas a denúncias e queixas de supostas violações no contexto do uso de transporte?
- vi) Com relação aos atores privados do sistema:
 - Existe um mapeamento dos atores privados mais importantes na área do transporte urbano? (empresas de transporte, de segurança privada, de cobrança, fornecedores de energia e combustível, entre outros) Existe um mecanismo para sua coordenação?
 - Existem órgãos de fiscalização e supervisão laboral, ambiental, de consumidores e/ou de gênero com relação às empresas que fornecem o serviço de transporte ou serviços relacionados nas cidades?
- vii) Existe um Plano Nacional de Empresas e Direitos Humanos ou uma Política de Direitos Humanos que inclua as atividades das empresas no âmbito do serviço de transporte?
- viii) Há incentivos nas compras públicas para que as empresas adotem medidas de respeito aos direitos humanos e uma perspectiva de gênero? Devem exercer a devida diligência de direitos humanos em suas cadeias de suprimentos?

C. Elementos a serem considerados a partir da dimensão técnico-operacional

A dimensão técnico-operacional da institucionalidade reúne o conjunto de ferramentas em uso para a implementação e gestão das políticas. Supõe instrumentos, capacidades e sistemas de informação e gestão que permitem gerar ações em conformidade com os mandatos legais e a divisão do trabalho

(e papéis) no nível organizacional. Além de elementos genéricos de enorme importância em todos os setores de política, como os sistemas de informação, planejamento, monitoramento e avaliação, no que se refere ao enfoque de direitos e de gênero também são centrais os mecanismos de prestação de contas, transparência e acesso à informação, bem como de participação. Em especial, neste setor a presença de instrumentos concretos de acesso à justiça e reparação é central para alcançar uma sistemática garantia dos direitos humanos a partir da ação pública. Desse ponto de vista, destacam-se os seguintes elementos:

1 Formulação e implementação

- i) Realiza-se uma análise preventiva a respeito das pessoas ou grupo de pessoas que têm dificuldades para acessar o sistema de transporte?
- ii) Identificam-se situações de desigualdade estrutural quando se descrevem os desafios de mobilidade que se pretende resolver?
- iii) Existe uma priorização dos grupos sociais que foram considerados em situação de desigualdade ou discriminação estrutural na definição e no diagnóstico do problema? De que maneira?
- iv) Identificam-se barreiras ao uso do sistema de transporte para povos ou comunidades indígenas, afrodescendentes, refugiados, solicitantes de asilo e apátridas? Que instrumentos são utilizados para mitigá-las?
- v) Contemplam-se as barreiras ou dificuldades no acesso e uso do sistema de transporte para mulheres que realizam o trabalho doméstico ou trabalho de cuidado, em comparação com pessoas que não realizam estes trabalhos? Que instrumentos são utilizados para mitigá-las?
- vi) Quais são os instrumentos de política pública utilizados para facilitar um acesso eficaz ao uso de transporte urbano?
- vii) Existem ações de política orientadas a construir um espaço público urbano e de transporte acessível para que as pessoas com deficiência possam utilizá-lo de maneira regular?
- viii) Procura-se construir um sistema de transporte que permita assegurar ou garantir que as crianças e adolescentes acessem os centros educacionais e de saúde? Estes últimos contemplam a segurança dos cruzamentos, iluminação e outros aspectos?
- ix) Quanto ao papel das empresas e atores privados:
 - Existe um Plano Nacional de Empresas e Direitos Humanos ou uma Política de Direitos Humanos que inclua as atividades das empresas no âmbito do serviço de transporte?
 - Existem requisitos de respeito aos direitos humanos em contratos de compras públicas, licitações ou concessões das autoridades de mobilidade com prestadores privados?
 - Que sanções estão previstas para as empresas fornecedoras, concessionárias ou que venceram uma licitação caso se decida que não houve cumprimento de direitos humanos no contexto do transporte urbano?
 - Há incentivos nas compras públicas para que as empresas adotem medidas de respeito aos direitos humanos e uma perspectiva de gênero? São obrigadas a exercer a devida diligência de direitos humanos em suas cadeias de suprimentos?
 - Existem requisitos ou diretrizes com relação aos direitos humanos em contratos de compras públicas, licitações ou concessões das autoridades de mobilidade com fornecedores privados?

2 Informação, prestação de contas e participação

- i) Em que medida e com que regularidade os sistemas de informação estatística em matéria de transporte permitem identificar as características da população usuária do sistema de mobilidade por sexo, etnia, raça, idade, nacionalidade, condição jurídica (situação de refugiado ou apátrida), cobertura pública ou privada e distribuição territorial?
- ii) São realizadas consultas com pessoas ou grupos afetados para colher opiniões, experiências e informação sobre a situação que pretende ser atendida, através de pesquisas, fóruns ou outros instrumentos?
- iii) Conta-se com mecanismos de informação e difusão com relação ao direito de circulação no contexto do uso de transporte público e o acesso a outros serviços?
- iv) Quais as características, frequência e cobertura de campanhas oficiais de difusão sobre os direitos à livre circulação, segurança e meio ambiente relacionados ao serviço de mobilidade?
- v) Existe um levantamento de dados sobre o número de denúncias e queixas apresentadas em um ano ou período menor, com relação a supostas violações sofridas no contexto do uso de transporte?
- vi) Os dados sobre o número de denúncias e queixas são desagregados por direito ou grupo de pessoas?

3 Acesso à justiça e reparação

- i) No âmbito dos sistemas ou procedimentos de planejamento e formulação de políticas existe uma análise de disponibilidade, qualidade, acessibilidade e adaptabilidade dos recursos legais disponíveis durante a implementação de uma política pública sobre aspectos de mobilidade urbana?
- ii) Existem recursos, vias ou canais judiciais adequados e efetivos para as denúncias de uma possível violação sofrida no contexto do uso do transporte?
- iii) O monitoramento ou avaliação registra a porcentagem de soluções proporcionadas pelos mecanismos de queixa ou denúncia? Monitora-se a satisfação das pessoas usuárias segundo o gênero e por grupos vulneráveis?
- iv) Há mecanismos ou ações para assegurar a acessibilidade universal (por exemplo, para pessoas com deficiência) dos mecanismos de denúncia, queixa e levantamento de dados?
- v) Existem políticas de capacitação em direitos humanos e enfoque de gênero de juízes e advogados que apresentam de maneira gratuita as denúncias com relação às supostas violações no contexto do uso do transporte?
- vi) Aplicam-se as seguintes garantias processuais nos procedimentos judiciais em matéria de queixas ou denúncias relacionadas com possíveis violações no sistema de transporte:
 - a) independência e imparcialidade do tribunal;
 - b) prazo razoável;
 - c) igualdade de armas;
 - d) coisa julgada;
 - e) recursos de sentenças em instâncias superiores?
- vii) Existem mecanismos de reparação e não repetição para as pessoas que sofrem violações de seus direitos humanos no uso do transporte urbano?

D. Elementos a serem considerados a partir da dimensão do financiamento

A dimensão de financiamento da institucionalidade está relacionada com o volume e fonte dos recursos financeiros disponíveis em cada setor. Isto inclui sua periodicidade, suficiência, estabilidade, efeitos distributivos e sustentabilidade, entre outros aspectos. No âmbito da mobilidade, o financiamento é central do ponto de vista da garantia de direitos a fim de dar viabilidade e sustentabilidade à operação e aos investimentos necessários para garantir uma infraestrutura de qualidade, segura, eficiente e acessível física e financeiramente para todas as pessoas. Nessa perspectiva, destacam-se os seguintes elementos:

- i) Existem normas que estabelecem a alocação de gasto orçamentário anual para políticas públicas de mobilidade na cidade?
- ii) A alocação e execução orçamentária corresponde aos princípios para incorporar um enfoque de direitos humanos nas políticas públicas?¹⁸. Isto se refere a decisões sobre a quantia e os destinatários, que levem em conta que o objetivo deve ser a diminuição da desigualdade, a priorização dos grupos historicamente discriminados e a remoção de obstáculos para a realização dos direitos, entre outros aspectos.
- iii) Existe capacidade orçamentária para realizar uma análise preventiva a fim de identificar um problema que afeta um grupo ou certas pessoas com relação à mobilidade urbana e ao exercício de seus direitos?
- iv) Existe atualmente ou pode-se solicitar um orçamento de modo a obter informação quantitativa e qualitativa suficiente para a realização de um diagnóstico situacional com relação ao sistema de mobilidade e possíveis grupos afetados no exercício de seus direitos?

¹⁸ Segundo a CIDH (2018), estes princípios são: i) igualdade e não discriminação; ii) participação social; iii) mecanismos de queixa e acesso à justiça; iv) a produção e o acesso à informação como garantia; v) a proteção prioritária de grupos em situação de discriminação histórica; e vi) inclusão da perspectiva de gênero e diversidade.



A qualidade de vida, o bem-estar e o gozo de direitos das pessoas nas cidades e seus arredores estão intimamente ligados à mobilidade urbana. Sob essa perspectiva, como garantir que as políticas implementadas nos sistemas de mobilidade e outros setores vinculados a eles adotem um enfoque de direitos e de gênero? Este documento, que faz parte do projeto "Cidades inclusivas, sustentáveis e inteligentes no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina e no Caribe", do programa de cooperação CEPAL/BMZ-GIZ, aborda a mobilidade urbana a partir de uma visão social na qual convergem os direitos humanos, o enfoque de gênero e a matriz da desigualdade social. O objetivo é identificar âmbitos e instrumentos de política que favoreçam o gozo universal dos direitos humanos e evitem sua violação nos sistemas de mobilidade urbana da América Latina, bem como em outros setores relacionados com sua infraestrutura e sustentabilidade (energias renováveis, novas tecnologias, indústria automotiva e construção, entre outros). Para isso, estabelecem-se diretrizes de política dirigidas aos diversos atores públicos e privados com responsabilidades nessa matéria.