



RESUMO EXECUTIVO DO INFORME NACIONAL

UTILIDADE PRIVADA, DESPOSSESSÃO PÚBLICA

Utilidade pública e
conceitos análogos
relacionados a
atividades minero
energéticas.

Análises sobre Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México e Peru

Resumo Executivo do Informe Nacional

“Utilidade privada, despossessão pública”

Utilidade pública e conceitos análogos relacionados a atividades minerais e energéticas.

Análises sobre Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México e Peru.

Resumo Executivo do Informe Regional Utilidade privada, despossessão pública. Utilidade pública e conceitos análogos relacionados a atividades minerais e energéticas na Bolívia, Brasil, Equador, Colômbia, Honduras, Chile, México e Peru.

Coordenação: Dora Lucy Arias

Participaram da pesquisa e autoria deste estudo como Grupo de Utilidade Pública na América Latina:

- O Centro de Documentación e Información de Bolivia (Centro de Documentação e Informação da Bolívia) – CEDIB.
- A Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE) – Brasil.
- O Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (Observatório Latino-Americano de Conflitos Ambientais) – OLCA – Chile.
- O Grupo Semillas (Grupo Sementes) – Colômbia.
- Acción Ecológica (Ação Ecológica) – Equador.
- Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (Equipe de Reflexão, Pesquisa e Comunicação) – ERIC – Honduras.
- O Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Projeto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) – ProDESC – México.
- O Grupo de Formación e intervención para el Desarrollo Sostenible (Grupo de Formação e Intervenção para o Desenvolvimento Sustentável) – GRUFIDES – Peru.

Com o apoio de:



Outubro de 2021

Projeto e layout: Difundir Ltda.

Carrera 20 No45A-85, tel.: (60) 1 345 18 08

O conhecimento é um bem da humanidade. Todos os seres humanos devem ter acesso ao saber; cultivá-lo é responsabilidade de todos.

Está permitida a cópia de um ou mais artigos completos desta obra ou do conjunto da edição, em qualquer formato, mecânico ou digital, desde que o conteúdo dos textos não seja alterado, sua autoria seja respeitada e esta nota seja mantida.

Conteúdo

1. Introdução	4
a. O que nos preocupa sobre a Utilidade Pública?.....	4
b. A UPECA no Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	6
c. Bem comum e UPECA nas cartas constitucionais.....	8
d. Propósito deste estudo	8
e. Organizações autoras deste estudo	10
2. Metodologia	11
3. Aplicação da UPECA nos países	13
a. Percurso histórico: A UPECA e sua aplicação para a promoção do extrativismo	13
b. A disputa entre a UPECA e a proteção dos bens comuns nas normas e práticas dos países	16
c. O poder econômico: os outros promotores do extrativismo	18
4. Os impactos da aplicação da UPECA nos casos analisados	19
5. Conclusões	24
6. Rumo à ressignificação da UPECA	26
7. Recomendações	28






1. Introdução

a. O que nos preocupa na Utilidade Pública?

O conceito de “utilidade pública” e outros conceitos análogos (daqui em diante, UPECA) como o de “interesse nacional”, “interesse estratégico” e “interesse social” são figuras jurídicas utilizadas atualmente pelos Estados¹ para justificar a imposição de projetos extrativistas e de infraestrutura, e determinam, de forma direta, os bens que são objeto das medidas de expropriação ou limitações ao uso, gozo ou disposição dos mesmos. Por sua vez, existem outros conceitos como “bens estratégicos”, “segurança nacional”, “proteção sanitária”, “reservas especiais” ou “zonas econômicas militares” que legitimam o uso da força para a proteção de tais bens, com a consequente militarização dos projetos. Esta blindagem produz boa parte das violações aos direitos humanos e coloca uma grande interrogação sobre o uso da declaração de utilidade pública no contexto de projetos extrativistas da mineração, da exploração de gás, petróleo ou produção de energia.



Muitas vezes, estes projetos se desenvolvem em territórios de populações camponesas, indígenas ou tradicionais, em regiões com ecossistemas frágeis e inclusive em áreas naturais protegidas. A aplicação dessas figuras impacta a propriedade comunitária, ativando procedimentos como a expropriação e a privatização dos bens comuns ou coletivos com impactos negativos nas economias locais e expondo os grupos mais vulneráveis aos riscos ambientais da atividade – já que a localização para a infraestrutura normalmente escolhida são áreas onde vivem populações com menor poder político e econômico, configurando situações de injustiça e racismo ambiental.

Essa imposição provoca um aumento dos conflitos sociais, com um alto custo para os direitos humanos; que vão desde a própria falta de consulta às comunidades afetadas até intimidações, deslocamentos, assassinatos e criminalização dos atos de resistência e oposição comunitárias. Embora esta pesquisa não tenha recolhido dados particulares sobre

1 A entidade jurídica dos Estados é aquela que tem a responsabilidade internacional de respeito, proteção e garantia dos Direitos Humanos. Embora os governos adquiram um papel de destaque na definição, priorização e implementação de megaprojetos minero-energéticos acima de outras formas de gestão dos territórios, o poder legislativo também intervém na realização dos mesmos através de normas, e o judiciário por meio de sentenças e decisões que os tornam viáveis. Mais adiante neste resumo, os detalhes serão explicados.

UTILIDADE PRIVADA, DESPOSESSÃO PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

como as mulheres sofrem tais abusos, existem evidências suficientes acerca do uso diferenciado da violência que experimentam, bem como o aumento da violência sexual e de gênero, como parte de uma estratégia para forçar processos de migração destas mulheres do campo para a cidade, cedendo seus territórios às atividades extrativistas².

Frequentemente, a forma como a utilidade pública e o interesse desses projetos são entendidos não é público; ao invés de contribuir para o bem comum, o prejudica. Bens comuns como a paz social, a água, o ar, o solo, a biodiversidade, o patrimônio cultural entre outros, costumam ser fortemente impactados. Concretamente, podemos observar diferentes categorias de impactos desses projetos: nos direitos humanos, na natureza e na democracia (ver capítulo 4).

Na maioria dos países da América Latina faltam critérios claros sobre o que é considerado útil para o público para que seja assim declarado. Apesar disso, os representantes governamentais usam esse conceito como se sobre ele existisse um consenso, definindo de forma unilateral, sem avaliação integral nem verdadeira participação democrática, o que no seu entendimento é de utilidade pública. Essas imposições contrastam fortemente com as noções daquilo que é valioso e vital para as populações, cujos interesses estão intimamente entrelaçados à proteção de bens comuns relacionados com a natureza e o respeito aos direitos humanos das atuais e futuras gerações.

Esse contexto de imposição se acentuou com a pandemia de covid-19, a partir do primeiro trimestre de 2020. Mediante a instauração de estados de exceção, os governos dos países da região sobre os quais centramos nossa análise, decretaram normas que impactam direitos relacionados ao acesso à informação, à participação e à justiça. Baseado na presunção de que as atividades minerais e energéticas são essenciais, estratégicas ou de utilidade pública, os Estados propiciam medidas favoráveis à sua continuidade, apesar da impossibilidade cidadã de vigilância social e ambiental.

² CIDH. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17. 17 abril 2017, p. 86, §§123.



b. A UPECA no Direito Internacional dos Direitos Humanos

A utilidade pública no Direito Internacional dos Direitos Humanos (daqui em diante, DIDH) está associada ao direito à propriedade. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (daqui em diante, “Convenção Americana”) estabelece que toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens, podendo estar subordinado ao interesse social. Conforme o artigo 21 desse instrumento, as pessoas podem ser expropriadas de seus bens: i) nos casos e conforme as formas estabelecidas pela lei, ii) garantindo o pagamento de uma indenização justa, e iii) por razões de utilidade pública ou de interesse social.

Mas não basta que a norma seja produzida pelas instâncias legislativas. Ela deve estar em harmonia com o DIDH, a conhecida adequação normativa, isto é, deve existir conformidade entre normas nacionais e padrões internacionais de direitos humanos. Por exemplo, afirma-se que “não se pode considerar razoável a decisão de permitir uma contaminação massiva de petróleo para promover o desenvolvimento econômico, dados os efeitos desastrosos para o gozo dos direitos à vida, saúde, alimentação, água e um meio ambiente saudável”³. É comum, em assuntos que impactam o meio ambiente, o racismo ambiental, com a “autorização de instalações tóxicas e perigosas em um grande número de comunidades predominantemente integradas por minorias raciais ou de outro tipo, o que interfere desproporcionalmente em seus direitos, incluídos seus direitos à vida, à saúde, à alimentação e à água”⁴.



6

Por sua vez, a indenização opera como um elemento que equilibra “o interesse geral e [o] do proprietário”⁵. Para que a indenização seja justa e conforme a Convenção Americana, “o valor comercial do bem objeto de expropriação, tomado como referência, deve ser anterior a sua declaração de utilidade pública, e atendendo ao justo equilíbrio entre o interesse geral e o interesse particular”⁶. No caso das comunidades e povos indígenas deve-se considerar, além disso, a especial relação que têm com o território e sua ligação com a

3 Informe do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas com a fruição de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável. A/73/188. 19 de julho de 2018, p. 8, nota de pie de página número 7.

4 Informe do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas com a fruição de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável. A/HRC/37/59. 24 de janeiro de 2018, §§9.

5 Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Sentença 3 de março de 2011, §§60.

6 *Ibid.*, §§ 62.

UTILIDADE PRIVADA, DESPOSSAÇÃO PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

sobrevivência física e cultural, levando a que, em determinados casos, seja absolutamente proibido limitar sua propriedade.

Finalmente, as razões do interesse social fazem referência ao bem comum, ao bem-estar geral dentro de uma sociedade democrática, e estão condicionadas à promoção e proteção dos direitos humanos. A utilidade pública implica destinar determinados bens ao melhor desenvolvimento da sociedade, considerando os interesses em jogo dentro do marco de finalidades da Convenção Americana que, em seu preâmbulo, recorda-nos que “o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, só pode ser realizado se forem criadas condições que permitam a cada pessoa usufruir de [todos os] seus direitos”. Seguindo essa lógica, o melhor desenvolvimento inclui a eliminação das violações aos direitos humanos, já que são interdependentes, e isso implica que as pessoas e povos possam participar nas decisões que envolvem seu bem-estar econômico, social, cultural e político em direção à realização plena de todos seus direitos, tal como estabelece a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento de 1986.

Mas como determinar, de forma precisa, quais são os interesses sociais que legitimam a restrição de direitos, ou qual é o caminho democraticamente aceitável para o bem-estar social? O DIDH permite encontrar essa medida. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (daqui em diante, Corte IDH) advertiu que o requisito segundo o qual “as leis hão de ser ditadas por razões de interesse geral” significa que devem ter sido adotadas em função do bem comum (art. 32.2 [da Convenção]), conceito que deve ser interpretado como elemento integrante da ordem pública do estado democrático, cujo fim principal é “a proteção dos direitos essenciais do homem e a criação de condições que o permitam progredir espiritual e materialmente e alcançar a felicidade”⁷.

Os “conceitos de ordem pública ou de bem comum, derivados do interesse geral, enquanto forem invocados como fundamento de limitações aos direitos humanos, devem ser objeto de uma interpretação estritamente limitada às justas exigências de uma sociedade democrática que tenha/leve em conta o equilíbrio entre os distintos interesses em jogo e a necessidade de se preservar o objeto e a finalidade da Convenção”⁸. Nesse sentido, nenhum projeto pode

7 Corte IDH. *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de maio de 1986, §§ 29.

8 Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentença de 6 de maio de 2008, §§ 75.



ser considerado de utilidade pública enquanto não respeite os direitos internacionalmente reconhecidos; caso o seja, pode-se considerar o gesto como uma medida arbitrária, entendida seja como decisão voluntariosa, despótica ou carente de proporcionalidade jurídica.

c. Bem comum e UPECA nas cartas constitucionais

As cartas constitucionais dos países observados no marco deste estudo – Bolívia, Brasil, Equador, Chile, Honduras, Colômbia, México e Peru⁹ – contêm orientações políticas, sociais e econômicas dirigidas à proteção do bem comum. Assim como na Convenção Americana, essencialmente, aqui também o bem comum é entendido como aquilo que verdadeiramente encarna necessidades sociais e viabiliza o bem-estar da população. Isso inclui necessidades como a soberania alimentar, a proteção do meio ambiente ou do patrimônio biocultural das nações, e está relacionado à soberania e a capacidade de garantir às populações atuais e futuras o usufruto de seus próprios recursos para o bem-estar coletivo.

No âmbito de alcance do bem comum nos textos constitucionais reside sua potência e controvérsia. Assim, enquanto os Estados pressupõem que a implementação de megaprojetos minero-energéticos é uma expressão da utilidade pública e, conseqüentemente, um meio para alcançar o bem comum, há setores importantes da sociedade que questionam tal interpretação devido aos fortes impactos que esses projetos causam nos direitos humanos das populações do entorno e na natureza, impactos analisados e documentados em numerosos estudos e pesquisas acadêmicas¹⁰. Questionamentos também dirigidos aos duvidosos benefícios decorrentes da execução de tais projetos.

d. Propósito deste estudo

Com o presente estudo, pretendemos investigar o processo de estruturação jurídico e conceitual sobre o qual se sustentam, a um alto preço, as noções de utilidade pública e

9 Tabela 1. “Bem Comum e conceitos em Bolívia, Brasil, Equador, Chile, Honduras, Colômbia, México e Peru”.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 2017 https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf Publicações do *Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina* (Observatório de Conflitos da Mineração na América Latina) OCMAL <https://www.ocmal.org/category/publicaciones/publicaciones-ocmal/> Entre eles, *Conflictos Mineros en América Latina: Extracción Saqueo y Agresión – Estado de situación en 2018* – Edição 2019, <https://www.ocmal.org/conflictos-mineros-en-america-latina-extraccion-saqueo-y-agresion-estado-de-situacion-en-2018/>



UTILIDADE PRIVADA, DESPOSESSÃO PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

outros conceitos análogos nos processos de construção de democracias que se fundam no respeito aos Direitos Humanos. Estudamos a partir das diversas disciplinas de que maneira as declarações da UPECA operam em nossos países e quais são suas consequências. Constatamos que a implementação de megaprojetos extrativistas pelos governos, e com o argumento da utilidade pública, costumam ter impactos negativos muito graves no bem-estar da população e na natureza. As comunidades adjacentes a estes projetos são as mais afetadas, ao sofrer de maneira direta seus impactos sociais e ambientais. Muitas vezes, trata-se de coletividades étnicas e camponesas que enfrentam riscos contra sua própria existência, dadas as consequências que derivam da devastação ambiental e do ataque a suas formas de vida. Por sua vez, comprovamos que a defesa dos direitos humanos, dos espaços vitais, do ambiente e do território carregam consigo sérios riscos para a vida e integridade das pessoas e grupos defensores¹¹.

Do mesmo modo, ressaltam outros efeitos negativos que impactam à sociedade em seu conjunto, como a contribuição massiva do setor extrativista para o aquecimento global, a perda da socio- biodiversidade, o aumento dos conflitos sociais, a destruição de ecossistemas, a contaminação da água, a dependência da economia desses países da exploração dos bens naturais, entre outros.

O extrativismo põe em risco a existência de culturas inteiras associadas à natureza, e com isso, da própria terra, bem como de fontes de água, solos, florestas, biodiversidade e glaciares. Muitos estudos dão conta disso¹². Esta análise pretende mostrar o uso do conceito de UPECA dado pelos Estados latino-americanos, geralmente incompatível com os padrões do DIDH. Também busca fomentar um debate crítico a esse respeito, que envolva a participação de comunidades afetadas, a academia, e outros setores sociais.

11 A este respeito, veja, *Global Witness. Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. Julio de 2020. Accesible en: <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

12 Como por exemplo: CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, Industrias extractivas*. OEA/ Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 de dezembro de 2015. Acesso em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriaseextractivas2016.pdf>; Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina. *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá*. 22 de maio de 2014. Accesible en: http://dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf; Informe regional de transparencia y acceso a la información en Industrias Extractivas en América Latina y el Caribe. DAR. 2018. Accesible en: http://dplf.org/sites/default/files/475_-_informe_regional_transparencia_dpfl_13_dic_d.pdf



RESUMO EXECUTIVO DO INFORME NACIONAL

Este estudo também servirá de base para uma etapa posterior que denominamos de *ressignificação* da UPECA, na qual buscamos estimular o debate sobre o que é verdadeiramente útil e benéfico ao coletivo e à conservação do público em uma perspectiva intergeracional, com a proteção dos direitos humanos, dos bens comuns e da natureza. As questões que queremos lançar nessa etapa são: O que é útil e benéfico para a sociedade como conjunto? Quais critérios uma atividade econômica denominada de utilidade pública deve cumprir? Quem tem legitimidade para proceder a uma ação declaratória de utilidade pública? Quais devem ser as condições para se dar essa declaração? Qual deve ser o processo de uma declaração de utilidade pública? A declaração de utilidade pública pode ser definida unilateralmente por um governo ou deve ser o resultado de um processo de debate democrático baseado na participação social efetiva, e não meramente procedimental?

e. Organizações autoras deste estudo

- As organizações autoras deste estudo são:
- *Centro de Documentación e Información de Bolivia* (CEDIB) – Centro de Documentação e Informação da Bolívia.
- A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) – Brasil.
- *Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales* (OLCA) – Observatório Latinoamericano de Conflitos Ambientais – Chile.
- *Acción Ecológica* – Ação Ecológica – Equador.
- *Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación* (ERIC) – Equipe de Reflexão, Pesquisa e Comunicação – Honduras.
- *Grupo Semillas* – Grupo Semente – Colômbia.
- *Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (ProDESC) – Projeto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – México.
- *Grupo de Formación e intervención para el Desarrollo Sostenible* (GRUFIDES) – Grupo de Formação e Intervenção para o Desenvolvimento Sustentável – Peru.

A equipe de produção deste informe foi coordenada por Dora Lucy Arias Giraldo.



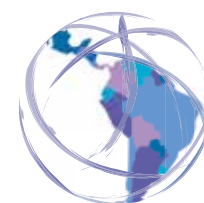
2. Metodologia

Nesta pesquisa, as organizações autoras realizam uma análise que parte da década de 80 até a atualidade, no contexto das reformas neoliberais, a partir das quais se intensificou a entrada de capitais estrangeiros para a exploração mineral e energética na América Latina. Com o argumento de buscar o “progresso” e “bem-estar” da população, os Estados deram prioridade aos interesses econômicos privados e converteram a UPECA em um instrumento para poder transformar bens públicos em bens ao serviço de empresas e interesses privados e, conseqüentemente, para impor o extrativismo como uma de suas principais estratégias econômicas.

As organizações participantes deste estudo pesquisaram o tema em seus respectivos países e recolheram informação sobre o uso do conceito de UPECA. As organizações identificaram casos e situações concretas e buscaram responder às seguintes perguntas sobre a UPECA:

- Em que contexto se produziram e se introduziram tais conceitos na normativa nacional?
- Aconteceram mudanças recentes importantes?
- Quais são as normas que tratam desses conceitos atualmente e quais são seus conteúdos normativos?
- Como esses conceitos são aplicados pelo Estado?
- Existem casos relevantes de disputa em torno a esses conceitos? Em caso afirmativo, quais foram os casos e as disputas?
- Como ocorreram as problematizações dos conceitos?

Para isso, foram utilizadas duas ferramentas de coleta de dados e análise qualitativa que possibilitaram a reunião de elementos normativos, jurisprudências e discursivos que viabilizam o uso do conceito de UPECA. Também foram coletadas informações sobre a aplicação das decisões jurídicas baseadas nas figuras de UPECA em situações concretas. Dessa forma, foram documentados nove casos emblemáticos nos quais se apresentaram as disputas pelo sentido da utilidade pública. Os resultados das pesquisas nacionais serão publicados em breve nos seguintes informes nacionais:



RESUMO EXECUTIVO DO INFORME NACIONAL

Lista de informes:

- Bolívia: “Minería o Bien Común. ‘Utilidad pública’ en la Normativa Minera en Bolivia”.
- Brasil: “Interesse privado e despossessão pública: Contradições entre a utilidade pública e o bem comum”.
- Chile: “Utilidad pública en el Sector Minero? El caso de Minera Vizcachitas en Putaendo”.
- Colômbia: “Utilidad pública, la deformación de un concepto a costa del bien común”.
- Equador: “Utilidad pública y Sector Estratégico, Artificios Mineros”.
- Honduras: “El concepto de ‘Utilidad pública’ y terminología análoga como justificante para limitar y restringir derechos”.
- México: “Utilidad Privada, Despojo Público: Industria Eólica y resistencia de la comunidad indígena de Unión Hidalgo, México”.
- Peru: “Utilidad pública y Conceptos Análogos en Minería - Uso y Abuso”.

Esses informes nacionais refletem os usos e a disputa em torno da UPECA e dão conta dos procedimentos aplicados em cada país e caso estudado. Oito dos casos estudados referem-se a projetos de mineração de diferentes tipos de minerais (ouro, ferro, carvão, cobre, prata, chumbo zinco, molibdênio). Também foi analisado um projeto de infraestrutura para a produção de energia eólica (ver mapa). Os casos refletem se as disputas se mantiveram no plano da mobilização e dos protestos sociais ou se foram levados às instâncias judiciais e quais foram as decisões obtidas.



12

Os dados obtidos foram comparados com os padrões do DIDH sobre esta questão, e a partir disso geraram-se conclusões e recomendações direcionadas a diferentes atores, entre outros, as sociedades dos países participantes, os governos, os Estados de origem das empresas extrativistas e os organismos internacionais de direitos humanos. Também foi construído um “teste de utilidade pública”¹³ com a finalidade de colocar à disposição de suas sociedades um instrumento que sirva para a análise em processos de tomada de decisões onde se aplicam os conceitos de UPECA.

¹³ Este teste condensa algumas perguntas que permitem examinar cada projeto antes de sua execução, à luz dos debates sociais, políticos e jurídicos que tomam fôlego na América Latina acerca dos efeitos da implementação de megaprojetos minero-energéticos e dos danos que os mesmos produzem na sociedade, na natureza e nas relações bioculturais. Incorpora elementos tanto do DIDH como das exigências e agendas sociais no continente. Inclui uma seção sobre como os prejuízos aos territórios concretamente, e também às populações que os habitam, afetam a sociedade em seu conjunto.

3. Aplicação da UPECA nos países

a. Percorso histórico: A UPECA e sua aplicação para a promoção do extrativismo

Com a chegada das políticas neoliberais na região, a partir de fins da década de 70 e começo dos anos 80 do século XX, dá-se a abertura aos grandes capitais transnacionais para a exploração e manejo dos recursos naturais. Nesse processo, as normas sobre expropriação e aproveitamento que, basicamente, deviam dar aplicação à função social da propriedade e tornar possíveis obras de infraestrutura pública, tais como a construção de escolas, hospitais e estradas, passam a ser utilizadas para expropriar patrimônios públicos e terras particulares, individuais e comunitárias, para concessões ou para criar taxaões que favorecem megaprojetos de mineração e energéticos. Essas políticas neoliberais pretendem legitimar-se com o aumento do suposto “progresso” e “desenvolvimento”, e com isso, chegam acompanhadas de promessas de oferecer serviços básicos e de criar postos de trabalho para a população que habita nos territórios a serem explorados.

No discurso político, a proclamação da UPECA sugere a proteção dos interesses gerais e uma busca pelo bem-estar da sociedade, assim como um desenvolvimento direcionado a aumentar os recursos do Estado. Quer dizer, o discurso da UPECA implica a premissa quase incontroversa de que as atividades extrativistas se revertem em bem comum. E é nesse sentido que o conceito de utilidade pública se incorporou em normas secundárias como em leis e regulamentos de minas, de hidrocarbonetos, energéticas, florestais e elétricas, adquirindo um lugar determinante para a consolidação do extrativismo. Independente das características jurídicas, políticas e culturais particulares dos países estudados, a UPECA se converteu em um instrumento para a imposição de interesses extrativistas, especialmente a partir dos anos 90, pois prevaleceu um sentido de valorização da utilidade meramente econômica, baseado no direito, nos discursos e no uso da força pública – e, ocasionalmente, de efetivos paraestatais¹⁴.



¹⁴ Grupos armados que, sem serem legais, operam ao lado ou em benefício das posturas e status defendidos pelas forças armadas estatais.

RESUMO EXECUTIVO DO INFORME NACIONAL



UTILIDADE PRIVADA, DESPOSSÇÃO PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

Impactos nos direitos humanos civis e políticos

- Despossessão do território.
- Impossibilidade de levar uma vida em condições dignas.
- Violação do direito à vida ocasionado pelo assassinato de pessoas no contexto das explorações.
- Negação do direito a participar da vida pública e da fiscalização do público.
- Privação de liberdade e proteção judicial.
- Risco de deslocamento forçado.

Impactos socioeconômicos

- Diminuição das políticas agrárias que beneficiem a maioria dos habitantes do campo.
- Desaparecimento da pesca e da agricultura como atividades de sustento.
- Perda da diversidade de sementes.
- Menor redistribuição de benefícios devido a isenções fiscais ou regalias.

Impactos na saúde e na soberania alimentar

- Contaminação por despejo em terra de resíduos massivos.
- Contaminação de corpos d'água (superficiais e subterrâneos) por despejo de drenagens tóxicas.
- Desertificação dos solos.
- Risco permanente de desastres ambientais de origem antrópica.
- Deterioração da saúde como consequência da contaminação ambiental.
- Precarização da integridade física devido a doenças, diminuição do acesso aos alimentos e déficit de saneamento ambiental.

Impactos culturais

- Diminuição das formas tradicionais de posse da terra comunitária.
- Perda de diversidade cultural.
- Perda / Afetação / Desconhecimento / dos saberes ancestrais e dos territórios sagrados.
- Territórios étnicos são mais impactados pelos projetos (racismo ambiental)

Impactos na natureza

- Destruição, redução e contaminação de corpos d'água por drenagem tóxica.
- Perda de espécies. Perda de biodiversidade.
- Perda de diversidade de sementes.
- Esgotamento dos recursos naturais.
- Eliminação ou redução de áreas protegidas.
- Expansão de zonas de sacrifício ambiental.
- Riscos de passivos tóxicos devido à identificação inadequada de danos ambientais.
- Privação da relação biocultural com comunidades harmoniosas com ela.
- Os ecossistemas são privados de sua capacidade de resiliência, em alguns casos devido a danos perpétuos.

Impactos na democracia

- Práticas de corrupção estatal a favor de interesses corporativos privados.
- Inexistência, redução e precariedade de espaços para a participação pública.
- Ruptura do princípio de legalidade e dos pesos e contrapesos para o equilíbrio do poder público.
- Criminalização de protestos sociais para garantir a estabilidade dos projetos extrativistas.



Essa imposição de interesses extrativistas, e a redução da utilidade pública a critérios meramente econômicos, sem levar em consideração os altos custos sociais, culturais e ambientais do extrativismo, vem-se aprofundando. Apesar das evidências dos graves impactos que o extrativismo tem nos direitos humanos e na natureza, os governos seguem impondo os projetos minerais e energéticos com o argumento da utilidade pública, sem processos adequados que garantam o respeito aos direitos humanos e a proteção da natureza. Tampouco existe um debate democrático sobre a política econômica, energética e mineradora dos países.

b. A disputa entre a UPECA e a proteção dos bens comuns nas normas e práticas dos países

A UPECA é reconhecida nas constituições dos oito países estudados e sua interpretação, predominantemente alinhada com o paradigma convencional de desenvolvimento, entra em conflito com outras disposições constitucionais relacionadas à proteção dos bens comuns.



16

Desta maneira, no Equador e na Bolívia, os recursos naturais não renováveis são considerados estratégicos do ponto de vista do “desenvolvimento”, mas entram em conflito com concepções e direitos indígenas que fazem parte das cartas constitucionais dos dois países, e que foram incorporados a partir de históricas mobilizações sociais. A incompatibilidade fática de diferentes disposições constitucionais é um problema que requer debate público e respostas claras. Esse é o caso das atividades extrativas, especialmente de hidrocarbonetos, implementadas em territórios indígenas da Amazônia equatoriana, apesar de o artigo 57.4 da Constituição estabelecer que esses territórios são inalienáveis e indivisíveis, além de não poderem ser objeto de embargo e sua propriedade, imprescritível.

O poder executivo

Todos os setores do poder público participam do desenvolvimento e aplicação da UPECA, porém, o lugar central é ocupado pelo executivo, que concentra a maior parte do poder político, pois maneja os recursos orçamentários, as políticas administrativas e de gestão. O executivo também tem iniciativa legislativa (em particular, para a mineração),

UTILIDADE PRIVADA, DESPOSSAÇÃO PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

e com o característico regime presidencialista da região, tende a envolver o poder legislativo e subordinar o judiciário. Seu poder regulador, e sua capacidade de gestão se voltam em favor das políticas extrativistas e de projetos concretos. Apesar do aumento de normas e mecanismos formais de participação popular e cidadã, os organismos e instituições ambientais não conseguem assegurar as garantias plenas para as pessoas e os grupos afetados pelos megaprojetos. Ainda que seja obrigatório consultar as populações indígenas antes da implementação deste tipo de projeto que afeta seus territórios, tais consultas – se é que realmente ocorrem – são efetuadas sem satisfazer seus propósitos originais e manipuladas para legitimar o que previamente foi acordado pelas empresas e governos.

No caso do projeto de mineração Santa Ana (Peru), diante da falta de “lei” não se realizou a consulta prévia, apesar de haver sido ratificada em 1995 a Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes (daqui em diante, Convenção 169 da OIT). Foram utilizados mecanismos de participação cidadã que tinham caráter puramente informativo.

O poder legislativo

O poder legislativo e os órgãos de controle também desempenham um papel essencial para o respeito ou cumprimento da legalidade e da garantia dos direitos da população, mas sua atuação não gera os contrapesos necessários para poder prevenir o abuso da UPECA e a consequente imposição dos projetos minero-energéticos. Esse poder define quais atividades podem ser consideradas de utilidade pública, além de aprovar as leis (códigos de mineração, hidrocarbonetos) que acabam dando base legal a esses projetos.

O poder judicial

O poder judicial, ainda que com muitas limitações – especialmente nos casos de grande impacto em que houve forte resistência das comunidades e organizações sociais de direitos humanos e ambientais –, alcançou resultados importantes, declarando inconstitucionais algumas normas ou impondo medidas de controle e contenção em certas situações. A disputa jurídica vinculada às comunidades tem permitido, por exemplo, em Honduras, que a Sala Constitucional da Suprema Corte de Justiça declare inconstitucionais, e con-



trários às obrigações internacionais do Estado, vários artigos da Lei Geral de Mineração por não garantir a consulta prévia e o cumprimento da Convenção 169 da OIT.

c. O poder econômico: os outros promotores do extrativismo

Ainda que no relatório a análise não esteja centrada nesses atores, é necessário ressaltar que as grandes empresas, especialmente as transnacionais, chegam aos países que estamos estudando com uma capacidade de influência que transborda as margens do controle democrático. Muitas vezes, os governos dos países de origem das empresas incidem sobre os países destinatários dos investimentos através de suas embaixadas, câmaras de comércio e outros atores, a fim de promover a flexibilização de normas em favor de suas empresas extrativas¹⁵. Também outros atores, como as instituições financeiras internacionais, promovem reformas econômicas que estimulam o extrativismo como via de suposto desenvolvimento na América Latina. Em diversos casos, ficou explícita sua capacidade de interferência na produção de discursos, publicidade e normas relacionadas a seus interesses, principalmente, recursos naturais, águas, mineração, eletricidade e florestas¹⁶.

A sonegação de impostos é frequente, como revelou-se na Colômbia com a carvoeira Cerrejón y com a empresa extratora de ferro níquel em Cerromatoso, que declaram ao Estado lucros muito menores do que os efetivamente recebidos¹⁷.



15 Ver, por exemplo, *Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina* (Grupo de Trabajo sobre Mineração e Direitos Humanos na América Latina). *El impacto de la minería canadiense en América Latina... op. cit.*, p. 25-29.

16 *Idem*.

17 Ver <https://www.uniamazonia.edu.co/amazoniaypaz/de-como-las-empresas-mineras-se-llevan-todo-y-no-nos-dejan-nada/> Artigo: “Las empresas mineras se llevan todo y no nos dejan nada”, Luis Álvaro Pardo Becerra.

4. Os impactos da aplicação da UPECA nos casos analisados

No marco dos oito estudos dos informes nacionais, identificamos seis categorias diferentes de impactos resultantes da declaração de UPECA: i) sobre os direitos humanos civis e políticos; ii) de ordem socioeconômica; iii) impacto à saúde e à soberania alimentar; iv) impactos culturais; v) sobre a natureza; vi) com efeito sobre a democracia. Consequências que serão detalhadas da seguinte maneira: esclarecendo que podem estar em diferentes categorias, mas ressaltando aquela que consideramos mais influente.

Os estudos nacionais mostram, de maneira detalhada, os impactos acima mencionados, que referem-se a:

- **Na Bolívia**, o projeto Huanuni para exploração de estanho gerou dejetos tóxicos que impactam no sistema hídrico do Rio Huanuni e do Lago Poopó. Ambos foram gravemente afetados, em termos de qualidade e de seca, afetando a agricultura local, a base da vida e a cultura de milhares de agricultores e pescadores tradicionais. A zona foi declarada em emergência ambiental.
- **No Brasil**, os casos do Assentamento Roseli Nunes para a extração de ferro e fosfato, e o Projeto Grande Carajás, para exploração de ferro e outros minerais têm como consequência o deslocamento de comunidades (populações tradicionais beneficiárias da reforma agrária e líderes em experiências agroecológicas) e trazem vários graves impactos socioambientais. Além do mais, afetam a soberania, a segurança alimentar e os direitos à terra e território.
- **No Chile**, atualmente, o território onde o projeto minerador Vizcachita se instalará é de carácter rural, um território com expressão vital de muitas práticas económicas e culturais, como a cestaria com fibras vegetais, a transumância e a agricultura. O projeto de extração de cobre e molibdênio não teve uma avaliação ambiental adequada prévia, afetando o ambiente, particularmente a água, devido à sua mercantilização.
- **Na Colômbia**, o projeto Carbones de Cerrejón ignorou a existência e os direitos das populações indígenas e afrodescendentes da região, contribuindo para a perda de recursos e meios de subsistência necessários a esses povos, como a caça, a agricultura, o pastoreio,



RESUMO EXECUTIVO DO INFORME NACIONAL

o cultivo e uso de plantas medicinais, a pesca. Foram gravemente afetadas, especialmente suas fontes de água. Sendo o município peninsular da Guajira fundamentalmente indígena de pastoreio, com importantes laços territoriais, sua população, particularmente aquela localizada ao norte do município, foi gravemente afetada em seu acesso a alimentos, o que gerou graves consequências para a desnutrição infantil e o empobrecimento das comunidades, aspectos que foram tema de especial atenção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos¹⁸.

- **No Equador**, o projeto Mirador de mineração céu aberto de cobre (e em menor escala, de prata, ouro e molibdênio) gerou o deslocamento de famílias que habitavam os campos e a desapropriação das terras onde radicavam suas ocupações e sustentos econômicos, assim como a destruição e contaminação de ecossistemas e rios. O projeto foi desenvolvido sem consultas. No contexto da resistência social ao megaprojeto produziu-se o assassinato do presidente de uma das comunidades indígenas Shuar, e a criminalização de pessoas das comunidades foi uma constante.

- **Em Honduras**, a concessão mineradora Guapinol para a exploração de ferro reduziu as zonas protegidas e valeu-se da regressividade das salvaguardas ambientais, sem consultar as comunidades afetadas. Esse megaprojeto foi implementado em um contexto de criminalização e violência institucional. Ao menos 32 pessoas foram criminalizadas, enquanto os Investimentos Los Pinares, em aliança com Investimentos EKOTEC avançaram na instalação de uma planta pelletizadora, vinculada a uma empresa estadunidense. Existem denúncias de corrupção envolvendo a institucionalidade pública.

- **No México**, o caso da Central Eólica Gunaa Sicarú omitiu a consulta previa à comunidade indígena afetada e ignorou o carácter comunal de suas terras. A falta de participação nos estudos de impacto ambiental correspondentes elevou o clima de polarização comunitária, estigmatização e agressões contra defensores dos direitos humanos. Embora o projeto ainda não esteja construído, já reflete, desde as suas etapas iniciais, o carácter impositivo dado à figura UPECA: ficam evidentes o desconhecimento do livre consentimento, prévio e informado e o despojo de terras comunais, que afetam particularmente as mulheres.



20



18 Ver <https://www.hrw.org/es/news/2020/08/13/colombia-ninos-indigenas-en-riesgo-de-desnutricion-y-muerte> Human Rights Watch “Colombia: niños indígenas en riesgo de destrucción y muerte”; y <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC51-15-Es.pdf>. “Medidas Cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” 51/15 Resolución 60/2015.

UTILIDADE PRIVADA, DESPOSSessão PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

- **No Peru**, o projeto minerador Santa Ana para a exploração de prata, chumbo e zinco supôs a omissão de consulta prévia, bem como a criminalização dos defensores dos direitos humanos quando exerceram o seu direito ao protesto social. Um líder Aymara foi condenado como “coautor não executivo” do crime de perturbação. Além disso, uma área de reserva foi removida, impactando os ecossistemas locais e o bem-estar das comunidades Aymaras.

A utilidade pública e conceitos análogos (UPECA) foi usada como argumento para o desenvolvimento de todos esses projetos. Devido aos impactos assinalados, a imposição de megaprojetos extrativos na América Latina despertou importantes resistências sociais. Segundo o *Atlas de Justicia Ambiental*¹⁹, os conflitos socioambientais associados a atividades minerais e energéticas aumentam na região (passando de 20 para 130 no período observado). Ainda assim, os casos analisados neste informe mostram agendas sociais que preconizam a permanência e o cuidado dos territórios, o respeito e a garantia dos direitos humanos e ambientais. Por sua vez, denunciam também a imposição de modelos de desenvolvimento que ignoram outros pensamentos e formas de existência, enquanto silenciam as vozes envolvidas na tomada de decisões.

Dentre os impactos sobre os Direitos Humanos encontrados, destacamos aqueles que impedem a fruição e permanência de pessoas, comunidades e grupos nos territórios.

A partir da pluralidade de impactos, pode-se deduzir a profunda relação existente entre os locais escolhidos para realizar a exploração de minerais e a presença de povos indígenas, afrodescendentes, quilombolas e camponeses, o que demonstra um acentuado racismo ambiental.

Em conclusão, verifica-se como os impactos da exploração estão desigualmente distribuídos entre classes, grupos sociais, etnias e gêneros e impactam de forma desproporcional as populações com menos poder e recursos econômicos. As mulheres recebem impactos diferenciados, pois seus direitos patrimoniais não são suficientemente reconhecidos e, em muitos casos, são elas quem cuidam do sustento familiar. As populações nos territórios são as primeiras a serem afetadas por acidentes industriais e catástrofes naturais de ori-

19 *Atlas de Justicia Ambiental* <https://ejatlas.org/?translate=es>



RESUMO EXECUTIVO DO INFORME NACIONAL

gem antrópica, particularmente no que diz respeito à sua integridade, saúde e vida em condições dignas²⁰.

A natureza abrangente dos impactos afeta tanto humanos quanto não-humanos. Na natureza, destacam-se os danos aos ecossistemas que incluem terra, água e ar, devido à sua contaminação ou destruição, o que impede o cuidado e o livre acesso a esses bens comuns como base das relações bioculturais.

Apesar da existência de estudos de impacto ambiental que incluem possíveis medidas de mitigação, a dimensão dos riscos não é ainda suficientemente considerada. Assim, ao impedir a análise das verdadeiras dimensões dos danos, a possibilidade de cuidado, proteção, fiscalização e controle dos bens comuns por meio da participação social veem-se obstaculizadas. No caso do México, por exemplo, destaca-se a cerca colocada pelos parques eólicos em terrenos onde eram recolhidas plantas e lenha utilizadas pelas mulheres zapotecas para diversas tarefas de alimentação e subsistência - incluindo cozinhar -, aumentando o seu preço e tornando-as inacessíveis. O projeto, longe de beneficiá-las, acentuou sua condição de pobreza energética.



22



Apesar de prejudicar as condições de vida das populações que habitam as áreas de implantação dos megaprojetos, não existem processos de reparação abrangentes e adequados, incluindo a indenização pelos danos sofridos por essas populações e pela natureza da qual costumam depender.

As explorações realizadas sem a participação das comunidades afetadas dificultam a convivência nas áreas de intervenção, razão pela qual aumenta o número de conflitos sociais. Neles, vão-se formando cenários de violência nos quais, às vezes, são registrados desaparecimentos forçados, assassinatos e ameaças contra lideranças, bem como a pessoas e grupos defensores dos direitos humanos e ambientais. O uso excessivo da força para conter a oposição aos projetos frequentemente traduz-se em uma violação da integridade pessoal, da liberdade e liberdade de expressão das comunidades. A estigmatização dos defensores

²⁰ Informe do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas com a fruição de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável A/HRC/37/59. 24 de janeiro de 2018.

UTILIDADE PRIVADA, DESPOSSessão PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

comunitários e opositores dos projetos extrativos enquanto “opostos ao desenvolvimento”, também é uma constante.

Outra forma de violência que pode ser observada é a criminalização do protesto social através do uso do direito penal²¹ como resposta à oposição cidadã aos megaprojetos extrativistas de mineração e energia, como é possível ver-se nos casos analisados.

Com esses mecanismos, nota-se a restrição de direitos estabelecidos nas constituições ou nos instrumentos internacionais, como liberdade de pensamento e expressão, circulação e residência, liberdade e efetiva participação social, entre outros.

As consultas públicas, populares ou étnicas são realizadas de maneira oportuna e adequada, ou são desenvolvidas com o objetivo de obter a aprovação de projetos extrativos, sem ouvir as inquietações, propostas e alternativas das pessoas e organizações que buscam a participação? Ou seja, elas estão efetivamente tentando decidir sobre a viabilidade do projeto?

Finalmente, embora no contexto de interesse geral, e com base em uma consulta popular, possa ser expropriada para a realização de projetos, deve-se garantir que os mesmos contribuam efetivamente para o bem comum, e, entre outras coisas, para o pagamento de indenizações que atendam ao “justo equilíbrio entre o interesse geral e o interesse particular”²². No entanto, é imperativo questionar a verdadeira utilidade pública dos megaprojetos extrativistas de mineração e energia, uma vez que estão comprovados danos intrinsecamente devastadores, traduzidos nos territórios e países em custos sociais e ambientais inmensuráveis.

21 Foi constatada a utilização de modalidades penais aplicáveis às pessoas oponentes, tais como sabotagem, rebelião, terrorismo, usurpação, incêndio, roubo, extorsão, perturbação de serviços públicos ou obras “legalmente autorizadas”, delitos contra a tranquilidade pública como os distúrbios, entre outros. O poder executivo promove a ativação de mecanismos punitivos a partir de sua posição privilegiada com o consentimento do sistema de justiça.

22 Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador... op. cit.*, §§ 98.



5. Conclusões

À luz de tudo o que foi dito, chegamos às seguintes conclusões:

Primeiro: a UPECA se sustenta em um padrão colonial-extrativista e colabora com a imposição de um modelo único de desenvolvimento. Assim, compartilha com o colonialismo o mesmo sentimento de exclusão da cidadania plena de indígenas, afrodescendentes, camponeses, ambientalistas e mulheres, resguarda-se na urgência do desenvolvimento que exige a redução da participação social na tomada de decisões, e aprofunda a crise social-ecológica global. Esta, manifesta-se em mudanças climáticas, na perda da biodiversidade, na extinção de espécies e em outras facetas da crise que questionam a hegemonia de um conceito equivocado de desenvolvimento.

Segundo: O estudo reflete que os oito Estados examinados pressupõem o sentido da utilidade pública das atividades de mineração e energia. Essa presunção impede a polêmica clara e transparente para, assim, distorcer social e juridicamente aquilo que, sem ser comprovado, é dado como certo e verdadeiro, invisibilizando normativamente as realidades de tensão e luta entre visões de vida e desenvolvimento.

No entanto, quando a UPECA é legalmente assumida como uma presunção, cria uma espécie de limbo que permite operar e usufruir de seus benefícios e, ao mesmo tempo, escapar do debate aberto sobre a verdadeira utilidade pública dos megaprojetos, bem como sobre os danos que geram aos bens comuns.

Terceiro: A UPECA é usada politicamente como uma razão de Estado, colocando-se acima dos instrumentos internacionais de direitos humanos e das próprias leis internas em que se baseia. Não obstante, subjacente a esta lógica, está um poder econômico que influencia e instrumentaliza o conteúdo e a forma das legislações nacionais para favorecer interesses de empresas privadas em detrimento dos bens comuns. Isso se evidencia, entre outras coisas, no fechamento de canais para uma autêntica participação social nas decisões.



UTILIDADE PRIVADA, DESPOSSessão PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

Quarto: A UPECA confronta aspirações constitucionais como o bem comum e o bem viver. O aumento da conflitualidade socioecológica, assim como dos debates sociais e políticos que ocorreram nos últimos anos no continente, permitem visualizar importantes tensões na determinação das prioridades da sociedade e dos Estados em torno às políticas públicas e de gestão governamental dos bens comuns na perspectiva das gerações atuais e futuras.

Quinto. As prioridades explicitadas pelos Estados e seus respectivos governos para estabelecer e definir as principais linhas de atuação – no campo econômico, nos modelos de produção, na valorização da natureza, no cuidado e proteção do meio ambiente, bem como nos direitos humanos –, colocando como prioritária a exploração sem consulta ou com semiconsulta de diferentes tipos de projetos de mineração, energia eólica, barragens e outros afins, tudo nas costas do que pretende a UPECA, evidenciam o desprezo por fazer da democracia algo mais do que um simples substantivo.



6. Rumo à ressignificação da UPECA

Como resultado da pesquisa, fica clara a necessidade de ressignificar e democratizar o conceito de Utilidade Pública e conceitos análogos, considerando diversos elementos até então ausentes na perspectiva governamental, prévios à viabilização do tipo de megaprojetos aos que aqui nos dedicamos.

Com relação às contradições detectadas, é importante que a Utilidade pública dos projetos seja demonstrada de maneira explícita, detalhada e que passe por um escrutínio público efetivo. Como forma de contribuição à reflexão e ressignificação das medidas que poderiam ser consideradas de Utilidade pública em contextos de implementação de megaprojetos minero-energéticos no continente, elaboramos um “teste” que contém perguntas norteadoras para tal escrutínio. O “teste” condensa questões que ajudam a examinar cada projeto antes de sua implementação, à luz dos debates sociais, políticos e jurídicos que estão tomando fôlego na América Latina.

Cada projeto deveria ser examinado caso a caso. As perguntas, colocadas em carácter geral, não pretendem ser um questionário acabado, mas antes, uma abertura às reflexões necessárias sobre a UPECA dos megaprojetos extrativos, enfocando as perspectivas de afetação em torno aos seguintes temas:

- O Sumak Kawsay, bem viver, ou vida em plenitude.
- A riqueza da diversidade social e biológica.
- A realização de processos democráticos.
- A luta contra o racismo e as injustiças ambientais.
- A possibilidade e fortalecimento de economias alternativas.
- A fruição do território pelos povos que o habitam.
- A história extrativista, e suas consequências nos territórios.
- O histórico do setor empresarial interessado.
- A luta pela transparência da informação e contra a corrupção.



UTILIDADE PRIVADA, DESPOSSAÇÃO PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

Além disso, propõe-se levar em consideração os seguintes elementos dentro do princípio de proporcionalidade:

- Necessidade: Qual é o interesse público imperativo e imperioso que precisa ser satisfeito? (Não basta que o propósito seja útil ou oportuno.)
- Proporcionalidade: Verificação de que a restrição de direitos não é exagerada ou desmedida frente às vantagens obtidas com a restrição, através do princípio de proporcionalidade.

Este “teste” também oferece um panorama acerca de questões relevantes para o referido princípio de proporcionalidade, tais como as satisfações e restrições de interesses, contextos históricos de discriminação racial e estrutural, restrições inadmissíveis dos direitos territoriais indígenas ou de outros povos com direitos explícitos nos regulamentos de cada país, limites de uso e gozo do direito de propriedade, padrões estabelecidos para a realização das consultas e características essenciais de estudos prévios de impacto ambiental.

Assim, a determinação da utilidade de um megaprojeto deveria implicar um balanço próprio das comunidades e setores sociais interessados em aprofundar esses conceitos que permitisse integrar elementos não contemplados em suas declarações. Dessa forma, desempenharão um papel fundamental no exercício de ponderação da utilidade pública das decisões sobre os territórios, aspectos que vão desde as suas próprias economias, tecidos sociais e comunitários, a biodiversidade, a diversidade cultural, direitos humanos, exercícios democráticos constituídos nos territórios, até a garantia dos direitos bioculturais e demais direitos em risco para as gerações atuais e futuras.





7. Recomendações

Este informe evidencia que a utilização dos conceitos de UPECA viabiliza a implementação de projetos extrativistas de grande escala no continente, sem que os mesmos contem com a informação, debate e requisitos próprios das sociedades democráticas. Ao mesmo tempo, essas ausências são fonte de conflitos sociais, ambientais e jurídicos que envolvem graves danos à convivência e ao gozo dos direitos humanos, bem como ataques a pessoas e grupos que atuam pela proteção desses direitos, das terras e dos territórios.

Com o objetivo de contribuir na superação dessas consequências, que incluem toda a trama de conflito e violência que se refletem no informe, colocamos as seguintes recomendações para consideração:

7.1. Às sociedades de Bolívia, Equador, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras, México e Peru

Exigir que os governos dos oito países coloquem o bem comum, viver bem ou bem viver do conjunto da cidadania acima dos interesses privados e outros interesses parciais através de políticas e ações concretas.

Abrir um debate público sobre o uso e abuso da UPECA e insistir na restrição da aplicação desses conceitos a casos que sejam coerentes com os princípios estipulados na Convenção Americana.

Antes de aprovar projetos extrativos, desenvolver processos participativos de avaliação da riqueza social, cultural, ecológica e política dos territórios em que se pretende intervir, a fim de ter um panorama integral daquilo que se pode ganhar e perder.

Examinar criticamente os processos históricos de intervenção extrativa nos territórios para analisar a dimensão dos danos, e o comportamento das empresas e dos Estados em situações concretas de implementação de projetos extrativos.



UTILIDADE PRIVADA, DESPOSESSÃO PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

Estar informado e exigir o uso de ferramentas de participação existentes e consideradas adequadas para que a voz das comunidades e organizações sociais seja efetivamente ouvida.

Contemplar, com especial ênfase, os direitos das gerações futuras em termos de disponibilidade de bens comuns como o clima, a biodiversidade, a água, o ambiente, o solo, o ar, as florestas e outros a eles vinculados.

7.2. Aos Estados que autorizam e implementam megaprojetos em seus territórios

Ir além do enfoque da análise econômica de projetos extrativos para as dimensões sociais, políticas, ambientais e da natureza em uma perspectiva intergeracional.

Reconhecer constitucionalmente o acesso, uso e aproveitamento preferencial de terras e bens comuns aos povos e demais comunidades que habitam o campo, incluindo o reconhecimento de critérios para correção e retificação da discriminação estrutural dos povos e comunidades indígenas.

Fornecer ferramentas adequadas e eficientes às populações para um acesso efetivo a informação, participação e justiça frente à implementação de projetos extrativos.

Instituir legalmente obrigações e responsabilidades em matéria de relatórios e da devida obrigação empresarial em relação aos direitos humanos, bem como um regime de sanções administrativas.

Estabelecer uma presunção legal de refutabilidade dos projetos declarados ou identificados como de UPECA, que imponha às empresas promotoras e às entidades reguladoras o ônus da prova, ou seja, a obrigação de comprovar que os mesmos não afetarão o meio ambiente, os bens, os direitos e modos de vida dos povos e comunidades onde se pretendem desenvolver os projetos ou atividades de mineração e/ou energia. A não superação da referida presunção autorizaria a recusa ao desenvolvimento de tais projetos.

Adotar políticas eficazes para proteger as defensoras e defensores da terra, do território e do meio ambiente, tanto nas áreas de operação dos projetos quanto em zonas de riqueza



RESUMO EXECUTIVO DO INFORME NACIONAL

ambiental e cultural, e em territórios de povos e comunidades indígenas e afrodescendentes.

Assegurar o acesso a benefícios compartilhados, justos e razoáveis derivados dos benefícios gerados pelos projetos realizados nos territórios, bem como a mecanismos de fiscalização e sanção contra o descumprimento, reconhecendo que tais benefícios não substituem as obrigações dos Estados em matéria dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

7.3. Aos Estados de origem das empresas interessadas em projetos extrativos

Implementar legislações em matéria de devida obrigação empresarial, que incorporem obrigações vinculantes de respeito aos direitos humanos em toda a sua estrutura corporativa e em sua cadeia de abastecimento, bem como procedimentos de notificação e supervisão, e acesso à justiça por meio de procedimentos de direito público com cargas probatórias diferenciadas.

Promover, ratificar e implementar as normas internacionais sobre empresas e direitos humanos, a devida atuação obrigatória em respeito aos direitos dos povos e comunidades indígenas e à participação cidadã em assuntos ambientais.



30



7.4. Aos organismos internacionais de direitos humanos

Incorporar, em suas análises sobre os impactos nos direitos humanos das atividades extrativas, o uso das figuras de UPECA que viabilizam e buscam legitimar processos de despossessão de direitos, territórios e bens comuns em benefício de corporações e empresas privadas em geral.

Visibilizar os fenômenos de reconfiguração das figuras de UPECA em benefício dos interesses privados como forma de descumprimento de obrigações internacionais dos Estados em matéria de garantia, adequação da ordem interna às disposições convencionais e de progressividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.



UTILIDADE PRIVADA, DESPOSESSÃO PÚBLICA
Public utility and analogous concepts related to mining and energy activities
Case analysis in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Mexico and Peru

Promover que as legislações dos Estados Partes estabeleçam presunções que, *prima facie*, reconheçam o potencial nocivo dos projetos extrativos com potencial para serem qualificados como de utilidade pública, a fim de atribuir ônus probatórios aos Estados, e não às vítimas, acerca do impacto das atividades de mineração e energia, bem como definir obrigações reforçadas no sentido de respeitar e garantir os direitos humanos dos povos e comunidades interessados.



Os seguintes caracteres foram utilizados para o layout

Adobe Caslon y Ronnia

Octubre de 2021

O conhecimento é um bem da humanidade.
Todos os seres humanos devem ter acesso ao saber;
cultivá-lo é responsabilidade de todos.