O esquecido caso de “Belo Monte”: análise constitucional e convencional

The forgotten case of “Belo Monte”: constitutional and conventional analysis

NAYARA MOTA COSTA

Universidade Federal de Roraima, Boa Vista – RR, Brasil

FERNANDO CÉSAR COSTA XAVIER

Universidade Federal de Roraima, Boa Vista – RR, Brasil

RESUMO O presente artigo explora as controvérsias jurídicas que decorreram da decisão de construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Vale do Rio Xingu, Pará. A partir de um recorte dessas controvérsias, ele se serve de uma análise comparativa enfocando dois âmbitos específicos: um no qual se discute a constitucionalidade dos procedimentos adotados pelo governo brasileiro para a consecução da obra (âmbito constitucional); outro, no qual se debate à luz da jurisprudência interamericana os direitos humanos violados das comunidades indígenas afetadas (âmbito convencional). No âmbito constitucional, recapitula-se em especial a alegação de que não teria havido a oitiva das populações indígenas concernidas, e se propõe uma interpretação para o artigo 231, § 3º, da Constituição, mais em conformidade com a integridade dos direitos fundamentais. No âmbito convencional, discute-se a aplicação da Convenção 169 da OIT, bem assim outros instrumentos de direito internacional dos direitos humanos que poderiam embasar os órgãos do sistema interamericano para o exame e a resolução do caso. Recorde-se que foi encaminhada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, ainda em 2011, uma queixa contra o Estado brasileiro, a qual

foi aceita e exigirá para um futuro não muito distante que aquele órgão se manifeste em relação a uma das questões mais delicadas no sistema interamericano nos últimos anos. Como pano de fundo, há o problema recorrente de se compatibilizar projetos de desenvolvimento nacional com direitos fundamentais e humanos consagrados.

Palavras-chave: USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE. DIREITOS INDÍGENAS. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. CONSTITUCIONALIDADE. CONVENCIONALIDADE.

ABSTRACT This article explores the legal controversies that arose from the decision to construct the Belo Monte Hydroelectric Power Plant in the Xingu River Valley, in the State of Pará. From a cut of these controversies, it uses a comparative analysis focusing on two specific scopes: one in which the constitutionality of the procedures adopted by the Brazilian government for the achievement of the work (constitutional scope) is discussed; in the light of inter-American jurisprudence, the human rights violated by the affected indigenous communities (conventional scope). In the constitutional context, it recapitulates in particular the allegation that there would not have been the hearing of the indigenous populations concerned, and an interpretation is proposed for the article 231, § 3, of the Constitution, more in accordance with the integrity of fundamental rights. Conventionally, it discusses the application of ILO Convention 169, as well, as other instruments of international human rights law that could support the organs of the inter-American system for the examination and resolution of the case. It is recalled that a complaint against the Brazilian State was submitted to the Inter-American Commission on Human Rights of the OAS in 2011, which has been accepted and will require for a not too distant future that this body will manifest itself in relation to one of the most in the inter-American system in recent years. As a background, there is the recurrent problem of reconciling national development projects with fundamental human rights and consecrated ones.

Key-words: BELO MONTE HYDROELECTRIC POWER PLANT. INDIGENOUS RIGHTS. INTERNATIONAL. HUMAN RIGHTS LAW. CONSTITUTIONALITY. CONVENTIONALITY.

1. INTRODUÇÃO

A Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, em construção no rio Xingu, na Amazônia brasileira, após concluída será, conforme o Ministério de Minas e Energia, a terceira maior usina hidrelétrica do mundo (atrás apenas da Hidrelétrica de Três Gargantas, na China e, a de Itaipu, instalada na fronteira Brasil-Paraguai). A obra faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e integrará o Sistema Interligado Nacional, com vistas ao abastecimento das regiões Norte e Nordeste. Estima-se que terá a capacidade de gerar 11.233 megawatts de energia, ou seja, o suficiente para abastecer cerca de 18 milhões de residências.

Conforme o Movimento Xingu Vivo Para Sempre, na região da construção vivem aproximadamente 40 povos indígenas, ou cerca de 25 mil indígenas, de quatro troncos linguísticos diferentes, além de milhares de ribeirinhos, extrativistas, agricultores familiares, e populações urbanas.

Em relação aos impactos que a obra acarretará, a própria Fundação Nacional do Índio (FUNAI) os enumera: aumento da pressão fundiária e desmatamento no entorno; afetação dos recursos hídricos, meios de transporte e navegação; lesão a atividades econômicas (pesca, caça e coleta); aumento de doenças infectocontagiosas e zoonoses; e o estímulo ao êxodo de indígenas para outros habitats ou para núcleos urbanos etc. No caso das comunidades indígenas em isolamento voluntário (Terra Indígena Koatinemo e Trincheira Bacajá), há ainda a ameaça à integridade física e cultural.

À vista desses impactos, e das controvérsias jurídicas que suscitam, o presente artigo pretende focar dois âmbitos de análise do caso Belo Monte, um constitucional e outro convencional. A partir da comparação entre esses dois âmbitos, serão realçados os argumentos jurídicos mais fortes e com frequência usados para se identificar os limites para a realização de uma política de desenvolvimento de grande impacto.

2. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

Para a construção da usina, foi necessário que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) emitisse uma licença prévia contendo 40 condicionantes, as quais abrangem questões relativas à qualidade da água, fauna, saneamento básico, população atingida, compensações sociais e recuperação de áreas já degradadas, entre outras.

E, de sua parte, a FUNAI registrou a necessidade do cumprimento de 13 condicionantes para a realização da obra. Ante os empecilhos criados por essas condicionantes, o governo federal criou uma licença específica, a fim de poder iniciar as obras da usina, a qual veio a ser emitida antes do leilão e do cumprimento das condicionantes impostas (SIRVINSKAS, 2012, p. 393).

A propósito, não teriam sido cumpridas todas as condicionantes propostas pelos órgãos federais, segundo aponta o monitoramento do Ministério Público Federal do Pará;¹ das mais de 40 condicionantes, apenas duas estão sendo realizadas parcialmente. Não obstante, a Advocacia-Geral da União (AGU) tem declarado que “as condicionantes para Licença Prévia estão sendo observadas corretamente e que não foi identificado qualquer prejuízo com o empreendimento, como tentou alegar o Ministério Público Federal (MPF)”.²

Além disso, em um primeiro momento, as entidades de defesa das comunidades indígenas, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.573, alegaram que não ocorreram oitivas com as comunidades indígenas que seriam afetadas pela construção da usina, conforme prevê o artigo 231 da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal (STF), em

¹ Monitoramento das Condicionantes de Belo Monte. Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Pará. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atualizacao-do-mpf>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

² AGU confirma que condicionantes para a licença prévia da UHE de Belo Monte estão sendo cumpridas. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/304785>. Acesso em: 1º. fev. 2015.

julgamento no mês de dezembro de 2005, não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade.

Mais recentemente, no dia 1º de julho de 2014, na qualidade de *amicus curiae*, diversas entidades³ ofereceram novos argumentos para auxiliar o STF, no julgamento da ação judicial questionadora da ausência de consultas prévias às comunidades indígenas. O MPF propôs uma ação judicial, em 2006, contra a autorização do Congresso Nacional para a construção da usina. Embora o Tribunal Federal da 1ª Região tenha dado ganho de causa ao MPF, as obras continuaram, devido a um instrumento processual denominado de Suspensão de Segurança (SS).

Tal instrumento está contido no artigo 15 da Lei nº. 12.016/09 e prevê a possibilidade de se pedir, junto ao tribunal, a suspensão da liminar ou da sentença – para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Foi criado pela Lei nº. 4.348/64 com o escopo de controlar politicamente as decisões judiciais contrárias ao regime militar. A legitimidade cabe à pessoa jurídica de direito público interessada e ao Ministério Público para a formulação do pedido. E existe um caráter político da decisão do Presidente do Tribunal na suspensão de segurança (TESSLER, 2004, p. 18-20).

Por isso, as obras da Usina Hidrelétrica de Belo Monte continuam, apesar de violar diversos artigos constitucionais e de tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro. Uma vez que a SS é um instituto do poder público, é utilizado para a defesa do interesse público do Estado o que difere muitas vezes do interesse do cidadão.

Ademais, o Procurador da República do Pará, Felício Pontes Júnior, aponta que os estudos da Procuradoria do Pará indicam que a usina deve ficar quatro meses do ano sem produzir energia elétrica, devido à diferença entre cheia e seca do Xingu.⁴ Assim, tem-se um dos pontos

³ São elas o Instituto Socioambiental, a Associação Indígena Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu, o Conselho Indigenista Missionário, a Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente e o Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

⁴ Cf. em: Belo Monte: a barreira jurídica. Entrevista especial com Felício Pontes Júnior. Instituto Humanita Unisinos. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/508868-belo-monte-a-barreira-juridica-entrevista-especial-com-felicio-pontes-junior>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

mais emblemáticos do caso: como conciliar o desenvolvimento sustentável e a proteção ao meio ambiente e às comunidades indígenas, visto que o MME declara que a obra é essencial, uma vez que a energia produzida pela usina será utilizada para atender ao crescimento econômico e a expansão demográfica prevista do país.

Consoante o *amicus curiae* na reclamação 14.404, as ações civis públicas no Tribunal Regional Federal da 1ª Região e a cartilha de direitos violados elaborada pelas entidades de defesa das comunidades indígenas da bacia do Xingu, estão sendo violados três principais artigos da Constituição Federal Brasileira, a saber, o artigo 170, o artigo 225 e o artigo 231.

O artigo 170 inciso VI, de sua parte, dispõe que a ordem econômica tem a finalidade de assegurar a todos existência digna, com observância de diversos princípios, entre eles a defesa do meio ambiente. Inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

O fato de o meio ambiente ter sido elevado ao nível de princípio da ordem econômica possui o efeito de condicionar a atividade produtiva ao respeito deste, além de possibilitar a intervenção do Poder Público, a fim de que a exploração econômica preserve a ecologia (SILVA, 2012, p. 729).

Assim, insere-se o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, que busca conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, para a melhoria da qualidade de vida. Desse modo, os defensores das comunidades indígenas argumentam a violação desse artigo, visto que Belo Monte prejudica imensamente a área em que se localiza, observa-se claramente a violação a princípios constitucionais, quando o meio ambiente está sendo afetado em prol de um desenvolvimento que compromete de forma irreparável o meio ambiente. Diz o artigo 225 da Constituição Federal que todos possuem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual é um bem de uso comum do povo, sendo essencial à sadia qualidade de vida. Impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O direito ao ambiente equilibrado consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais, de modo a permitir o desenvolvimento e a evolução dos seres vivos (MACHADO, 2010, p. 57-58). Ademais, integra-se ao referido artigo o princípio do direito à sadia qualidade de vida, o qual se configura como uma extensão do direito à vida (MILARÉ, 2011, p. 1.065). Destarte, a construção da usina violaria o direito à sadia qualidade de vida e ao ambiente ecologicamente equilibrado das populações indígenas da bacia do Xingu, assim como de ribeirinhos, extrativistas e agricultores familiares localizados naquela área e, até mesmo, de populações urbanas que vivem nas cercanias.

Por fim, no artigo 225 incluem-se os princípios da *prevenção* e da *precaução*. O primeiro se utiliza quando os riscos ou impactos, advindos de determinado empreendimento, já são conhecidos pela ciência. Trabalha com o perigo certo e pode afirmar que determinada atividade ocasionará prejuízos (MILARÉ, 2011, p. 1.070). Dessa forma, uma vez que se pode prevenir que determinada atividade é danosa, deve-se evitá-la.

De outra maneira, o princípio da precaução indica que quando houver dúvida sobre o potencial deletério de determinada atividade, evita-se a ação. Assim, compreende-se a violação dos referidos princípios no caso Belo Monte, pois os impactos da construção serão irreversíveis para a natureza e, principalmente, para os povos tradicionais ocupantes da região. Além disso, os prejuízos da obra foram demonstrados por estudos da própria FUNAI. Por isso, atividade danosa deveria ter sido evitada.

Em última análise, tem-se o artigo 231, § 3º, da Constituição Federal, o qual teria sido o mais violado artigo no caso Belo Monte, e dispõe:

§ 3º. – *O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei (grifos dos autores).*

Destarte, o Estado tem a obrigação expressa de realizar oitivas com as comunidades indígenas em casos como o presente, em que os recursos hídricos podem ser afetados, além do empreendimento se localizar em terra indígena. Tal análise do Congresso Nacional deverá considerar o princípio da prevalência dos interesses indígenas (LENZA, 2014, p. 1.364).

Esse reconhecimento do direito dos povos indígenas de influenciar decisões que interferem no modo de vida encontra-se em harmonia com convenções internacionais ratificadas pela Brasil. São elas: a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais e da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas.

Villares (2009, p. 231) explica que além das consultas às comunidades indígenas afetadas e a autorização do Congresso Nacional, é necessário que a oitiva seja prévia a qualquer ato administrativo. As entidades de defesa das comunidades indígenas da bacia do Xingu, como *amici curiae* na reclamação 14.404, argumentam que ao invés de ser realizada uma consulta prévia, foram feitas audiências públicas e estas possuem um caráter distinto daquelas. As audiências públicas têm o objetivo de gerar transparência sobre os atos governamentais, mas também identificar a opinião da população com relação a esse ato.

Dessa maneira, as audiências não se propõem a garantir a participação dos povos indígenas de modo culturalmente adequado e adaptado ao contexto de cada tribo. Então, as organizações de defesa alegam a ilegalidade da aprovação pelo Congresso Nacional do PDC 1.785/05, convertido em DL 788/05 – D.O.U. 14/07/2005.

Este autoriza o aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte sem qualquer consulta de maneira livre, prévia, informada, de boa-fé e culturalmente adequada por parte do legislativo pátrio. A aprovação do projeto de decreto legislativo sem qualquer consideração daquilo estabelecido pela Carta Magna em seu artigo 231, § 3º., sendo que naquele momento não havia sequer um estudo de impacto ambiental completo (*AMICI CURIAE*, 2014, p. 20).

Diante do exposto, observam-se graves violações a direitos constitucionais pelo próprio Estado, a exemplo das várias ações do MPF, que contestam o poder arbitrário do governo brasileiro diante do caso Belo Monte. Pois, utiliza um instrumento processual de Suspensão de Segurança, criado na época da ditadura militar, a fim de não cumprir as ordens judiciais que embargam a obra.

3. ASPECTOS CONVENCIONAIS

No âmbito internacional, a proteção encontra-se na Convenção 169 da OIT a respeito dos Povos Indígenas e Tribais (Decreto nº. 5.051/04) e na Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas. No caso da primeira, são violados os artigos 4º., 6º., 7º., 12, 13, 14, 15 e 16; na segunda, os artigos 10 e 28, conforme a Cartilha de Direitos (SDDH; MXVPS; UFPA, 2011, p. 15).

O artigo 6º., item 1, da Convenção 169 da OIT, refere-se ao direito à informação, participação e consulta. Dispõe que ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) 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;
- b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população (...).

As comunidades defensoras dos direitos indígenas alegam que foi inviabilizado o acesso do público a informações no que tange ao empreendimento. Além disso, alegam falhas nas audiências públicas, como a falta de intérprete para as populações indígenas (SDDH; MXVPS; UFPA, 2011, p. 10).

Os artigos 4º., 6º., 7º., 13, 14 e 15 da Convenção 169 da OIT versam a respeito da violação do direito à negociação justa e transparente,

pois ocorreram audiências e não uma consulta prévia, livre, informada de boa-fé e culturalmente adequada. Destaca-se o artigo 7º., item 3, este estabelece que os governos deverão zelar para que sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o escopo de avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento possam ter sobre esses povos. Desse modo, os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios essenciais para a execução das atividades mencionadas.

Além disso, as entidades de defesa argumentam que a Convenção 169 também se aplica aos povos tribais, desse modo é patente a necessidade de consulta às populações ribeirinhas, uma vez que constituem o povo tradicional e serão afetadas pela obra da usina (SDDH; MXVPS; UFPA, 2011, p. 11). Os artigos 15 e 16 referem-se à reparação dos prejuízos sofridos até o presente e o artigo 12 diz respeito à ausência de tradução de documentos para línguas tradicionais.

Destarte, a Convenção 169 da OIT assegura o direito à autodeterminação, com o “reflexo imediato no direito de usufruir de suas terras de forma plena” (VILLARES, 2009, p. 227). Então, exige-se a plena informação aos povos, tanto indígenas como tradicionais, da alienação dos direitos relativos às terras e recursos minerais.

Em complemento, o artigo 10 da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas estabelece que os povos indígenas não serão removidos à força das suas terras ou territórios. E o artigo 28, da mesma, determina que as populações indígenas têm direito à reparação pelas terras, territórios e recursos que possuíam tradicionalmente ou de outra forma ocupavam ou utilizavam, e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento livre, prévio e informado (ONU, 2010, p. 46-51).

Assim, mais uma vez se reforça a necessidade das oitivas às populações. E também de uma justa reparação aos direitos violados.

4. O caso no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)

Em novembro de 2010, foi enviado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou CmIDH) um pedido de medida cautelar em favor das Comunidades tradicionais da bacia do rio Xingu, Pará-Brasil, pelo Movimento Xingu Vivo para Sempre e outras quarenta entidades de defesa das comunidades indígenas.

De acordo com o artigo 25 do Regulamento da CIDH, as medidas cautelares (MC) aplicam-se em situações de gravidade e urgência. Nesse sentido, a Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que o Estado adote medidas cautelares, com a finalidade de prevenir danos irreparáveis a pessoas que se encontrem sob sua jurisdição, independentemente de qualquer petição ou caso pendente.

As entidades de defesa das populações indígenas alegaram a violação dos artigos 4º. (Direito à vida) e 5º. (Direito à integridade pessoal) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, além de direitos conexos. Pois, não se consegue assegurar os referidos direitos se ocorrerá um deslocamento forçado, insegurança alimentar e hidrológica, com a perda de água potável, o aumento de doenças, ameaças de invasões às terras indígenas e o aproveitamento ilegal de recursos naturais, o aumento da pobreza e a migração desordenada, que sobrecarregará os sistemas de saúde, educação e segurança pública (MXVPS e outros, 2010, p. 1).

Assim, é imprescindível a proteção aos direitos à educação, saúde, alimentação e sadia qualidade de vida das populações indígenas da bacia do rio Xingu. Desse modo, o pedido possui como fundamento as iminentes e graves violações de direitos humanos, devido à construção da usina hidrelétrica de Belo Monte.

Ainda, tem o escopo de prevenir danos irreparáveis a essa população. O pedido de medida cautelar questionou o processo de licenciamento e o não cumprimento de consulta livre, prévia e informada com as comunidades atingidas. Importante ressaltar que o requerimento de medida cautelar à CIDH foi realizado sem haver ainda uma petição, o que é possível conforme o artigo 25 do Regulamento da CIDH.

Em 1º. de abril de 2011, a Comissão outorgou a MC 382/10 a favor dos membros das comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, no Pará, Brasil. Nesse primeiro momento, a CIDH solicitou ao governo brasileiro que se suspendesse imediatamente o processo de licenciamento e a realização de qualquer obra material de execução até que fossem observadas as seguintes condições mínimas.

Primeiro, realizar processos de consulta, em cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, no sentido de que a consulta seja prévia, livre, informativa, de boa-fé, culturalmente adequada. Segundo, garantir previamente a realização dos citados processos de consulta, para que a consulta seja informativa, que as comunidades indígenas beneficiárias tenham acesso a um Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto, em um formato acessível, incluindo a tradução aos idiomas indígenas respectivos.

Por fim, adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu. Tal medida com o intuito de prevenir a disseminação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas cautelares como consequência da construção da hidroelétrica Belo Monte, tanto daquelas doenças derivadas do aumento populacional massivo na zona, como da exacerbação dos vetores de transmissão aquática de doenças como a malária (OEA, 2011, s.p.).

No entanto, quatro dias depois o Ministério das Relações Exteriores (MRE) divulgou uma nota à imprensa, a qual demonstra a reação negativa do Brasil. O MRE afirmou que o Governo brasileiro tomou conhecimento, com perplexidade, das medidas que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicita que sejam adotadas para garantir a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas supostamente ameaçados pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Por fim, considerou as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis.⁵

⁵ Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/oea/>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

Ainda, o Brasil retirou a candidatura do ex-secretário de Direitos Humanos Paulo Vannuchi a uma vaga na Comissão de Direitos Humanos da OEA, além da retirada do embaixador do Brasil na organização, Ruy Casaes, de modo a demonstrar o repúdio à medida cautelar determinada pela CIDH. Em complemento, Deisy Ventura e Raísa Ortiz (2012, p. 37), ao realizarem uma análise sobre o caso, esclarecem que pela primeira vez, em 2011, não restam dúvidas de que “a CmIDH passou a ser percebida como ‘um obstáculo ao crescimento’ do Brasil, com tendência a ser ‘removido’”. Assim, as ofensivas promoveram diversas confusões.

Sob o enfoque estritamente jurídico, a ignorância generalizada da prática interamericana e dos textos da Convenção e do Regulamento da CIDH, que desmentem literal e objetivamente alegações como as de que a CmIDH “excedeu suas competências”, de que “o procedimento para adoção de cautelares não foi respeitado” e de que “o Brasil deveria ter sido ouvido antes da adoção das medidas”, ou ainda que havia “necessidade de esgotamento de recursos internos” (VENTURA; ORTIZ, 2012, p. 40-41).

Para André Carvalho de Ramos (2014, p. 323), esse episódio demonstrou que a ausência de previsão expressa das medidas cautelares na Convenção Americana de Direitos Humanos proporciona, aos Estados partes, a possibilidade de que não aceitem a força vinculante. Por sua vez, a Comissão pode requerer medidas provisórias à Corte Interamericana de Direitos Humanos, contudo tal fato não ocorreu.

Após a veemente recusa do Estado brasileiro em cumprir as condições, a Comissão optou por modificar a posição e expedir segundas medidas cautelares. Nesse momento posterior, decidiu pela continuação da obra desde que fossem realizadas cautelas na preservação dos direitos até a deliberação final da Comissão.

Em 16 de junho de 2011, foi enviada à CIDH a petição final com as violações de direitos humanos. Tal petição reitera as ilegalidades do processo de licenciamento e a ausência de oitivas prévias, livres e informadas, assim como, o acesso à informação e à justiça. Dessa maneira, em 29 de julho de 2011, a Comissão com fundamento na informação enviada pelo Estado e pelos peticionários, alterou o objeto da medida.

Agora solicita ao Brasil que primeiro adote medidas para proteger a vida, a saúde e a integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas em situação de isolamento voluntário da bacia do Xingu, e da integridade cultural de mencionadas comunidades. Segundo, adote medidas para proteger a saúde dos membros das comunidades indígenas da bacia do Xingu afetadas pelo projeto Belo Monte, que incluam (a) a finalização e implementação aceleradas do Programa Integrado de Saúde Indígena para a região da UHE Belo Monte, e (b) o desenho e implementação efetivos dos planos e programas especificamente requeridos pela FUNAI no Parecer Técnico 21/09 (OEA, 2011, s.p.).

E terceiro, que o Estado brasileiro garanta a rápida finalização dos processos de regularização das terras ancestrais dos povos indígenas na bacia do Xingu que estão pendentes. Além disso, adote medidas efetivas para a proteção de mencionados territórios ancestrais ante apropriação ilegítima e ocupação por não indígenas, e frente a exploração ou o deterioramento de seus recursos naturais.

Por fim, a CIDH decidiu que a questão relativa à consulta prévia e ao consentimento informado das populações indígenas se transformou em uma questão sobre o mérito, de tal forma que transcende o âmbito das medidas cautelares. Assim, cabe uma análise mais profunda sobre o caso com fundamento na petição enviada, visto ser competência da Comissão “examinar as comunicações encaminhadas por indivíduos, ou ainda entidade não governamental, que contenha denúncia de violação a direito consagrado pela Convenção” (PIOVESAN, 2011, p. 317).

Ademais, outro aspecto essencial refere-se ao Relatório de Admissibilidade da petição. Primeiramente, para que uma petição seja aceita esta deve cumprir condições de admissibilidade, entre elas o esgotamento dos recursos internos, consoante o artigo 46 do Pacto de San José da Costa Rica. Todavia, há casos de dispensa da necessidade de prévio esgotamento, segundo dispõe o inciso 2 do referido artigo, “2”. As disposições das alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando: (...) c) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

Dessa forma, a petição foi encaminhada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, embora existam ações em curso no país. Contudo, questiona-se a falta de publicidade do Relatório de Admissibilidade. Em entrevista realizada à Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), uma das entidades peticionárias, tal instituição declara que não existe uma causa processual plausível que saiba estar ocorrendo. Mas, deve haver questões políticas e interesses em jogo, como em todo caso que envolve demandas de Estados, principalmente as relacionadas aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Além disso, esclarecem sobre o Caso Belo Monte que apresentada a petição principal, o Brasil e os peticionários foram chamados em final de outubro de 2012 a Washington nos EUA (sede da Comissão Interamericana) para audiência entre as partes, e o Estado brasileiro mais uma vez mostrou ao mundo que não faria concessões em torno de Belo Monte, e simplesmente não compareceu à audiência. Essa foi a primeira vez que o Estado brasileiro deixou de comparecer a uma audiência no SIDH, demonstrando muita indisposição para tratar o assunto Belo Monte. A questão do financiamento e da visão sobre o modelo de desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia serão decisivos para uma possível remessa à Corte e condenação ao Brasil.

Assim, o Caso Comunidades tradicionais da bacia do rio Xingu, Pará-Brasil *versus* Estado Brasileiro, ainda se encontra na fase de tratativas preliminares. Por isso, não existe um Relatório de Admissibilidade.

Em complemento, Emilio Alvarez Icaza, secretário-executivo da CIDH, expõe que a partir da análise do caso brasileiro, a Comissão definirá diretrizes para obras em todo o continente. Segundo ele, “Todos os países têm o seu Belo Monte”, assim o caso pode gerar jurisprudência no âmbito da OEA. Também explica que o caso versa sobre o modelo de desenvolvimento, logo se insere “em um triângulo: desenvolvimento, ambiente e comunidades indígenas. (...) Belo Monte significa essa nova agenda de tensões e conflitos”.⁶

6 Belo Monte pode gerar jurisprudência na OEA. Instituto Humanitas UNISINOS. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/525071-belo-monte-pode-gerar-jurisprudencia-na-oea>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

Dessa forma, Belo Monte representa um dos casos mais delicados no Sistema Interamericano de Direitos Humanos hoje, visto que envolve diversos direitos, tais quais ambientais, indígenas e políticos, além de constitucionais, humanos e culturais. Assim, impõe uma discussão mundial em torno do desenvolvimento de um Estado.

Ainda, questiona-se a postura do governo brasileiro diante da primeira MC concedida pela CIDH e do não comparecimento à audiência para solucionar o caso em 2012. Logo, depreende-se o desacatamento à jurisdição da OEA e ao SIDH como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A UHE de Belo Monte constitui um megaempreendimento em plena Amazônia Legal. Tal obra ocasionará danos irreparáveis às populações indígenas, ribeirinhas e agricultores, todos eles dependentes do uso da água, da floresta e dos animais. Também afetará a identidade dessas populações, visto que vivem e sobrevivem da área da bacia do rio Xingu. Desse modo, constrói-se um verdadeiro desastre (técnico, social, ambiental e financeiro), como foram as barragens de Tucuruí (1984) e Balbina (1989).

Apesar de violar diversos artigos constitucionais e também tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, as obras continuam, devido a um instrumento processual, a Suspensão de Segurança. Então, prevalece o interesse do governo em prol dos direitos das comunidades tradicionais.

No que tange ao âmbito internacional, o Caso Belo Monte representa uma oportunidade de debate em torno do conceito de desenvolvimento. Sobre até que ponto pode ocorrer o desenvolvimento de um país, sem que haja graves violações às comunidades tradicionais daquela área e ao próprio meio ambiente.

Destarte, é essencial o posicionamento da Comissão Interamericana diante do caso, além do posicionamento da Corte Suprema do Brasil, o STF, a fim de que ocorra uma real tutela dos direitos violados e que se impeça novos empreendimentos similares. Assim, o Caso Belo Monte constitui uma nova agenda de discussões.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO INDÍGENA YUDJÁ MĪRATU DA VOLTA GRANDE DO XINGU e outros. **AMICI CURIAE NA RECLAMAÇÃO 14.404**. Supremo Tribunal Federal. 2 jul. 2014. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/amicus_curiae_-_reclamacao_14404_-_peticao_protocolada.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2014.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº. 788, de 13 de julho de 2005**. Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. **Decreto Legislativo nº. 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. **Decreto Legislativo nº. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**, 8. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**, 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, 18. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**, 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MOVIMENTO XINGU VIVO PARA SEMPRE (MXVPS) e outros. **Solicitação de Medidas Cautelares em favor de Comunidades tradicionais da bacia do rio Xingu, Pará, Brasil**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 11 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.aida-americas.org/sites/default/files/refDocuments/Medida%20Cautelar%20UHE%20Belo%20Monte%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 1º. fev. 2015.

OEA. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>>. Acesso em: 1º. fev. 2015.

_____. **Medidas cautelares outorgadas pela CIDH no ano 2011**. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas**. Tradução por Cavanha, Lídio. Campo Grande, Pontão de Cultura Guai-curu, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAMOS, André Carvalho de. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**, 8. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 70/2012. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS (SDDH); MOVIMENTO XINGU VIVO PARA SEMPRE (MXVPS), UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). **Cartilha de Direitos: direitos fundamentais violados no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte**. Pará, maio de 2011. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/04/Cartilha-de-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS (SDDH). **Entrevista sobre o Caso Belo Monte**. Belém, PA, 28 jan. 2015.

TESSLER, Marga Barth. Suspensão de Segurança. **Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 15-34, jan./mar. 2004.

VENTURA, Deisy; CETRA, Raísa Ortiz. **O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte**. Texto apresentado no Seminário Internacional “Limites e Possibilidades da Justiça de Transição – Impunidade, direitos e democracia” (Porto Alegre, 2012. In: José

Carlos Moreira da Silva Filho e Marcelo Torelly (Orgs.). *Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum, 2013. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos-site/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20\(2\)\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos-site/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20(2)(1).pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2017.

VILLARES, Luiz Fernando. **Direito e povos indígenas**. Curitiba: Juruá, 2009.

SOBRE OS AUTORES

NAYARA MOTA COSTA

Acadêmica do curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Roraima. Possui proficiência na língua inglesa, obtido pela Escola de Idiomas Cultura Inglesa. Apresenta como formação complementar Intercâmbio na Universidad de Salamanca, España. Atua principalmente nos seguintes temas: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, Migrações Internacionais e Direitos Indígenas. Integra o Núcleo de Estudos e Pesquisas Ovelário Tames - NEPOT. Foi Bolsista de Iniciação Científica (categoria A) do CNPq, com o Projeto de Pesquisa intitulado “A Relevância dos Direitos Indígenas no Direito Brasileiro e no Sistema Onusiano”.

CV: <http://lattes.cnpq.br/6516328222283666>

E-mail: nayaramotaa@gmail.com

FERNANDO CÉSAR COSTA XAVIER

Possui Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (2003), Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Pará (2006) e Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2012). Atualmente, é Professor Adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal de Roraima (ICJ/UFRR). É líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas “Ovelário Tames” (NEPOT). É membro da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI) e associado ao Instituto Pesquisa, Direito e Movimentos Sociais (IPDMS).

CV: <http://lattes.cnpq.br/9838214378778173>

E-mail: fxavier010@hotmail.com

Submetido em: 24-5-2017

Aceito em: 23-11-2017