

# Direitos humanos e desenvolvimento na Amazônia: Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Flávia do Amaral Vieira <sup>1</sup>

## RESUMO

O artigo propõe uma análise sobre direitos humanos e desenvolvimento na Amazônia a partir do caso da construção da Usina de Belo Monte, no Estado do Pará, Brasil. No primeiro tópico, apresenta-se o contexto histórico em que não foi garantido o direito à consulta prévia às comunidades afetadas pelo projeto, para no segundo, tratarmos da repercussão da concessão de uma Medida Cautelar pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos referente às denúncias de violações de direitos humanos. No terceiro tópico, o debate entre soberania, estado de exceção e direitos humanos é identificado como cerne da questão, assim como nas considerações finais.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho <sup>2</sup> nasce da inquietação de continuamente testemunhar transformações sociais, econômicas, ambientais e políticas na Amazônia, impulsionadas, desde a ditadura militar, por grandes projetos de desenvolvimento pensados desde Brasília ou dos centros econômicos. Parte-se do pressuposto que, nestes projetos, a região funciona como um estoque permanente de recursos, desconsiderando a importância do ecossistema amazônico, os contextos e saberes locais, e a participação da população local nos processos de tomada de decisão.

Verifica-se que no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) surgiu mais um plano de grandes obras para a região. Através de financiamento do BNDES, a usina de Belo Monte, na região de Altamira, no estado do Pará, foi um destes principais projetos, que a partir de 2011 passou a modificar a paisagem e o cotidiano local. Em 2016, iniciou operação.

<sup>1</sup> Pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia — UFPA e Doutoranda em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, PPGD-UFPA, Brasil. Mestre em Direito pelo PPGD-UFSC. E-mail: ei\_flavia@hotmail.com.

<sup>2</sup> Trabalho agraciado com o "Prêmio JUST-Side iniciação 2018", atribuído pela Rede Iberoamericana sobre Justiça e Sustentabilidade do Território através de Infraestruturas de Dados Espaciais, Just- Side, apoiada pelo Programa internacional *Ciencia Y Tecnologia para el Desarrollo*, CYTED.

A terceira maior hidrelétrica do mundo era um antigo projeto, datado da ditadura civil-militar. À época do início da redemocratização, foi barrado devido a um contexto de crise econômica e de grandes mobilizações da sociedade civil, de redes transnacionais de defesa de direitos humanos e do movimento indígena, que denunciaram ao mundo o projeto que ameaçava a natureza e os povos tradicionais. Paradoxalmente, cerca de trinta anos depois, na democracia teoricamente já consolidada, os mesmos movimentos não conseguiram impedir novamente o projeto.

Em 2011, antes das obras iniciarem, organizações da sociedade civil apresentaram um pedido de Medida Cautelar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em um dos momentos mais emblemáticos da luta por justiça ambiental e direitos humanos no continente sul-americano.

O caso passou a evidenciar um choque entre a política de desenvolvimento brasileiro e as normas internacionais de direitos humanos. É neste contexto que se situa a problemática sobre a qual nos debruçamos neste artigo, isto é, analisar como, apesar da concessão da Medida Cautelar pela CIDH, Belo Monte finalizou sua fase de construção e entrou em operação, consolidando definitivamente o barramento do Xingu, mesmo que violadas normas internas e internacionais processuais e materiais.

Partindo do pressuposto que esta pesquisa é “histórica, contingente, interessada, refutável” (ANDRADE, 1993, p. 16), não possuindo pretensão de verdade ou querendo indicar um único caminho como solução ao problema apresentado, espera-se, mesmo assim, que possa ser uma contribuição para o pensamento e práticas jurídicas da luta por direitos humanos no Brasil.

## 2. PRIMEIRAMENTE, SOBRE A CONSULTA QUE NÃO HOUE

Os povos indígenas da Volta Grande do rio Xingu, tais como os Arara da Volta Grande e Juruna do Paquicamba, além de índios desaldeiados ou em isolamento voluntário, não foram consultados pelo Congresso Nacional, nem por órgãos federais sobre o empreendimento Belo Monte. Da mesma forma, apesar da clara qualidade de povo tribal que possuem as comunidades ribeirinhas afetadas pela construção da hidrelétrica de Belo Monte, o Estado brasileiro não reconheceu seus direitos advindos dessa característica específica.

Assim, no contexto interno, a ausência de consulta das comunidades indígenas e ribeirinhas motivou o MPF a propor Ação Civil Pública que ainda aguarda julgamento <sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Processo n.º 2006.39.03.000711-8, a segunda ACP proposta pelo MPF. Recordando, aguarda decisão em sede de recursos Recurso Especial e Recurso Extraordinário do governo, que estão em exame de admissibilidade desde 4/9/2013.

Como ressaltou o Desembargador Souza Prudente, “a consulta deve ser prévia, não póstuma” (2014) <sup>4</sup>.

Na ocasião, o Estado alegou que a consulta prévia havia sido feita, durante o licenciamento ambiental, nas audiências públicas que lhe eram correlatas, de forma que tal irregularidade estaria sanada. No entanto, para a rede de ativismo transnacional de Belo Monte,

[as] subseqüentes reuniões que o Estado brasileiro realizou com as comunidades indígenas, não estavam de acordo com a normatividade nacional e internacional. O Estado, através da FUNAI, alega que a consulta foi realizada no período compreendido entre 18 de agosto e 02 setembro de 2009 com os povos indígenas de que estavam nas Áreas de Influência Direta e Indireta. Como resultado dessas reuniões, a FUNAI declarou a sua aprovação do projeto e certificou a existência de uma consulta aos indígenas em uma carta oficial do Presidente da FUNAI para o IBAMA datada de 14 de outubro de 2009. No entanto, no seu relatório, as atas não faziam menção de que reuniões realizadas em algumas dessas comunidades deveriam ser considerados “consultas”. De acordo com líderes indígenas e o Ministério Público Federal (MPF), presentes nas reuniões, a FUNAI havia visitado as duas terras indígenas para apresentar brevemente o seu relatório, mas afirmou várias vezes que as reuniões não eram de consulta e que a consulta teria lugar mais tarde (as gravações e as atas das reuniões atestam isso), demonstrando a má fé no procedimento (AIDA et al, 2010, p. 28).

A legislação brasileira prevê a consulta em dois momentos (art. 231 da CF e art. 6.º Convenção 169 OIT), não confundindo este procedimento com o das audiências públicas do licenciamento ambiental. A CIDH já assentou que as características especiais da consulta não podem ser atribuídas a audiências públicas que “visam permitir a participação local em relação a projetos de investimento e desenvolvimento, geralmente na fase de elaboração de estudos de impacto social e ambiental” <sup>5</sup>.

As audiências públicas são a forma de consulta pública usual no processo de licenciamento e tem por objetivo a divulgação de informações sobre os aspectos ambientais dos projetos e permitir a participação de qualquer pessoa interessada; não se caracterizando como processos de consulta prévia.

Ora, as audiências públicas não propõem a participação culturalmente adequada, adaptada aos contextos culturais particulares e aos padrões tradicionais de decisão interna de cada povo

<sup>4</sup> SANTANA, Renato Santana. “TRF-1 invalida licença de Belo Monte e Desembargador fala em ditadura do governo”. Brasil de Fato. 15/08/2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/10329>> Acesso em 30/09/2018.

<sup>5</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Organización de los Estados Americanos. 30 de diciembre de 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. p. 117. Tradução livre.

indígena ou tribal nas fases iniciais de planejamento do projeto que os afeta. A especificidade do procedimento de consulta quando dirigido a populações tradicionais deve ser feita de maneira culturalmente apropriada, segundo seus valores, usos, costumes e formas de organização <sup>6</sup>. Em verdade, as reuniões realizadas pela FUNAI tinham apenas caráter informativo, de forma que a consulta tal como prevista pela Convenção 169 nunca ocorreu no caso Belo Monte.

Assim, em novembro de 2010, o Movimento Xingu Vivo Para Sempre, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira — Coiab, a Prelazia do Xingu, o Conselho Indigenista Missionário-Cimi, a Sociedade Paraense de Direitos Humanos-SDDH, Justiça Global e a Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente —AIDA solicitaram à CIDH, em consonância com o estabelecido no artigo 25 do Regulamento da Comissão, a concessão de medidas cautelares em favor das comunidades indígenas e ribeirinhas da bacia do Rio Xingu, Pará.

No âmbito interno, a chamada “demora injustificada do processo” motivou a denúncia internacional, que se referia as então iminentes violações de direitos humanos em vista do início da construção da hidrelétrica, devido a previsão de concessão da licença de instalação, tratando-se então de uma situação de *urgência e gravidade*, além de denunciar os riscos a vida e a integridade dos integrantes das comunidades indígenas, configurando os *danos irreparáveis*.

A solicitação destacava os impactos graves e irreversíveis do empreendimento para as comunidades, como o deslocamento forçado, danos à saúde, ameaça à segurança alimentar da população, ameaça a segurança hidrológica da população, os impactos decorrentes das migrações pelo início das obras, o aumento de pressão sobre recursos naturais e invasões nas terras indígenas, perda cultural e de formas de vida. Ademais, ressaltou que Estado não implementara ações para proteger e garantir os direitos dos afetados, inclusive pressionava o MPF e Poder Judiciário local; assim como a ausência de consulta e consentimento das comunidades, da ausência de participação pública nas audiências públicas, falhas no processo de avaliação do EIA e nos planos de mitigação (AIDA et al., 2010).

Assim, após exame de admissibilidade, em abril de 2011, a CIDH outorga as medidas cautelares em favor de todos os membros das comunidades mencionadas na petição, para que não houvesse risco de dano irreparável aos afetados, solicitando ao Brasil a imediata *suspensão do processo de licenciamento de Belo Monte* <sup>7</sup> e que se impedisse qualquer execução de obras até que se observassem as seguintes medidas:

- (1) 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

<sup>6</sup> Vide Corte IDH, “Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentença de 23 de junho de 2005. Serie C No. 127”. Também “Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Organización de los Estados Americanos. 30 de diciembre de 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. p. 109”.

<sup>7</sup> Vide o conteúdo da medida cautelar em <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em 25/10/2012.

adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo, em relação a cada uma das comunidades indígenas afetadas, beneficiárias das presentes medidas cautelares;

(2) 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;

(3) adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu, e para prevenir a disseminação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas cautelares como consequência da construção da hidrelétrica 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 (CIDH, 2011).

As solicitações da CIDH estavam respaldadas na Convenção Americana de Direitos Humanos, na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Declaração da ONU sobre Direitos Indígenas, na Convenção sobre Biodiversidade (CBD) e na própria Constituição Federal brasileira (Artigo 231), que garantem o direito das comunidades indígenas terem assegurada sua participação em projetos de desenvolvimento, exploração ou extração de recursos que ocorra em seu território.

A busca pela tutela de proteção dos direitos humanos em âmbito internacional exterioriza a clara transnacionalização de um movimento político e de uma demanda que esgotou seus limites no plano nacional. *In casu*, torna-se evidente que a litigância em âmbito interno não assegurou a tutela dos direitos das comunidades em litígio, e que o progresso de edificação da usina afetou as possibilidades de reversão dos danos (VENTURA; CETRA, 2013, p. 37).

Verifica-se que o conteúdo das Medidas Cautelares outorgadas pela CIDH refletiu sua importância política e jurídica para os povos indígenas nas Américas, como uma grande oportunidade para articular esforços entre as organizações de direitos humanos, indígenas, ambientalistas, autoridades e líderes comunitários.

### 3. A MEDIDA CAUTELAR E O GOVERNO FEDERAL

Quatro dias depois da concessão da Medida Cautelar n.º 382/2010, o governo brasileiro, por meio do Ministério das Relações Exteriores, emitiu nota n.º 142/2011, informando que havia recebido “com perplexidade” a solicitação e considerava as recomendações da CIDH “precipitadas e injustificáveis”.

O Governo brasileiro tomou conhecimento, com perplexidade, das medidas que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) solicita 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.

O Governo brasileiro, sem minimizar a relevância do papel que desempenham os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, recorda que o caráter de tais sistemas é subsidiário ou complementar, razão pela qual sua atuação somente se legitima na hipótese de falha dos recursos de jurisdição interna.

A autorização para implementação do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte foi concedida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 788/2005, que ressaltou como condição da autorização a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial “estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento”, com a devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em atendimento ao que prevê o parágrafo 3.º do artigo 231 da Constituição Federal.

O Governo brasileiro está ciente dos desafios socioambientais que projetos como o da Usina Hidrelétrica de Belo Monte podem acarretar. Por essa razão, estão sendo observadas, com rigor absoluto, as normas cabíveis para que a construção leve em conta todos os aspectos sociais e ambientais envolvidos. O Governo brasileiro tem atuado de forma efetiva e diligente para responder às demandas existentes.

O Governo brasileiro considera as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis (MRE, 2011).

Note-se que a nota oficial não cita a Convenção 169 da OIT, mas alega que o governo está atuando de forma diligente. Para o Itamaraty, a autorização do Congresso Nacional (por meio do Decreto Legislativo 788/2005) e a concretização de estudos de impacto pelo IBAMA e pela FUNAI fora suficiente para cumprir com os requisitos legais da implementação da UHE Belo Monte.

Era o prelúdio de uma série de discursos oficiais da base do governo, todos no mesmo sentido, pendendo para o argumento de interferência na soberania e na economia do país, de forte teor crescentista, evidenciando o desconhecimento da prática da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Verifica-se que na primeira vez que setores do Estado brasileiro reagiram de forma a desqualificar o Sistema Interamericano, argumentou-se que a recomendação da Comissão Interamericana soava como uma ingerência indevida no processo de desenvolvimento do país.

Convém recordar que Comissão não emite sentenças, mas sim tem a faculdade de formular recomendações, quando estimar conveniente, aos governos dos Estados membros para que adotem medidas progressivas em favor de direitos humanos, dentro do marco de

suas leis internas e seus preceitos constitucionais, que decorre do texto da Convenção Americana de Direitos Humanos, que em seu artigo 41, b, em 1969, já lhe prescrevia.

Ainda assim, na esfera internacional o Brasil tomou outras medidas quando viu ameaçado seu principal projeto do programa governamental: “não restam dúvidas de que, pela primeira vez, em abril de 2011, a CIDH passou a ser percebida como ‘um obstáculo ao crescimento’ do Brasil, com tendência a ser ‘removido’” (CETRA & VENTURA, 2012, p. 37). Os pronunciamentos oficiais e extraoficiais, em um discurso uníssono de “ameaça aos interesses do País”, visivelmente passaram a contestar os poderes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Para o CEJIL, renomada organização de direitos humanos, a retirada da candidatura brasileira à eleição dos membros da Comissão, em abril de 2011, foi uma das medidas de retaliação do governo brasileiro para além da retórica <sup>8</sup>. Tratava-se de Paulo de Tarso Vannuchi, Secretário de Direitos Humanos durante o governo Lula <sup>9</sup>. Cabe acrescentar que, com tal gesto, o governo contrariou relevante interesse do Estado: o de ter, num órgão internacional de proteção dos direitos humanos, um integrante brasileiro (VENTURA, CETRA, 2012, p. 42).

O CEJIL também identificou como retaliações brasileiras a cautelar de Belo Monte a chamada para consultas do Chefe da Missão Permanente do Brasil junto à OEA, Embaixador Ruy Casaes, e a retenção do pagamento de sua cota anual de financiamento da OEA, estimada em 6 milhões de dólares, que seria equivalente a 6% do orçamento da organização <sup>10</sup>.

Ademais, dois meses depois da concessão da MC, o Ibama emitiu a Licença de Instalação, em um contexto de grande pressão interna pelo início da construção da UHE Belo Monte, sinal de que o Brasil de forma alguma acataria as recomendações da CIDH.

8 CEJIL, *CEJIL lamenta retirada de candidato brasileiro a las elecciones de la Comisión Interamericana*, Comunicado, Washington, 14 de abril de 2011. Disponível em < <http://cejil.org/comunicados/cejil-lamenta-retirada-de-candidato-brasileño-a-las-elecciones-de-la-comision-interameri>>. Acesso em 03/03/2018.

9 “Cotado para ser o candidato do Brasil ao cargo de representante brasileiro na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), vinculada da Organização dos Estados Americanos (OEA), o ex-ministro Paulo Vannuchi, teve a indicação retirada no último dia 7. A mudança ocorreu depois que a comissão emitiu uma recomendação para o governo brasileiro suspender as obras da Usina Hidrelétrica Belo Monte, no Pará”. Agência Brasil. 14/04/2011. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-retira-candidatura-de-vannuchi-para-cargo-na-oea>> Acesso em 03/03/2018.

10 A *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional* do Senado Federal solicitou informações ao Ministro de Estado das Relações Exteriores “sobre a veracidade, ou não, da matéria ‘Brasil não paga a OEA por causa de Belo Monte’, publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, no dia 20 de outubro de 2011”, conforme Requerimento n.1.299/2011, proposto pelo Senador Cristovam Buarque. “Nos últimos dias de 2011, o governo brasileiro considerou a percepção negativa que o boicote suscitava entre seus vizinhos e abonou sua contribuição anual à organização, sem dar publicidade à decisão”, Paulo Sotero, “El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA”, *Revista CIDOB d’afers internacionals* 2012, n. 97-98, p. 107.

Com efeito, o Estado brasileiro promoveu uma campanha de desmoralização e boicote do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, rompendo com seu histórico de aceitação e cumprimento das medidas e sentenças (VENTURA; CETRA, 2013, p. 38-47). Não havia antecedentes na relação entre Brasil e os sistemas internacionais de proteção de direitos humanos de rechaço como ocorreu neste caso. A alegada *urgência* da colossal obra foi colocada acima de qualquer preceito diplomático e obrigação internacional.

No dia 29 de julho de 2011, diante das informações remetidas pelo Estado brasileiro e pelos peticionários, a Comissão, durante o 142.º Período Ordinário de Sessões, acolheu os argumentos do governo nacional, modificando o objeto da medida, deixando de recomendar a suspensão das obras, passando apenas a solicitar que o Brasil medidas de redução de impacto:

Aparentemente, a reação enérgica do país logrou êxito. Não ocorreu retratação ou um pedido de desculpas por parte da CIDH, tampouco extinção ou suspensão das medidas cautelares, apenas a supressão da determinação da suspensão da obra. Assim, verifica-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos passou a considerar a possibilidade da construção da UHE Belo Monte.

Para Beltrão, Oliveira e Pontes Jr, a Comissão entendeu que a controvérsia não poderia mais ser sanada por medidas cautelares:

[...] mas apenas por mecanismos de discussão sobre questões de mérito, que teriam, no fundo, duas prováveis intenções político-ideológicas: de apresentar, num futuro próximo, o caso à Corte, para que esta julgue se o Brasil é culpado ou não pela (não) garantia do direito à consulta dos povos indígenas no contexto da UHE Belo Monte; ou como forma de enfraquecer ou minimizar a própria atuação da Comissão, e da OEA de maneira geral, retirando a urgência de apreciação da Comissão (e da Corte) sobre o assunto, para que, com isso, o governo brasileiro diminua as reações político-econômicas impostas à OEA (2014, p. 90).

Ora, os trabalhos da CIDH dependem da colaboração dos Estados partes para terem eficácia. Possivelmente, a Comissão tomou uma decisão estratégica de forma a evitar sua deslegitimação ante as retaliações do governo brasileiro, deixando para um momento posterior — ante a Corte, a defesa dos direitos humanos dos indígenas afetados pela construção da UHE de Belo Monte. No entanto, é evidente que uma futura decisão da Corte a favor dos peticionários terá efeitos parcial ou totalmente prejudicados, em razão do decurso do tempo (VENTURA; CETRA, 2013, p. 45).

Malgrado o recuo da CIDH, o Brasil não enviou representante à audiência que deveria discutir o caso, em 27 de outubro de 2011, em Washington-DC, primeira ausência brasileira diante uma convocação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Ventura e Cetra, reconhecendo a multicausalidade da resposta brasileira, destacam três elementos que a justificariam: primeiramente, uma espécie de “ação preventiva” quanto à

reação internacional a futuras obras na Amazônia, deixando clara sua intransigência com relação a estas intervenções; o escasso custo político interno da reação, apoiado no desconhecimento generalizado sobre o SIDH; e a ideia de que, atualmente, “a OEA necessita mais do Brasil do que o Brasil da OEA”, com referência ao novo patamar do país nas relações internacionais, decorrente de seu expressivo poderio econômico (2012, p. 47).

Para Cristina Terezo, países que emergem perante a comunidade internacional como potências político econômicas, como o Brasil, também assumem posição relevante nas relações internacionais. Assim, quando decisões e recomendações de organismos internacionais entram em choque com suas políticas internas, notadamente aquelas que atingem seu modelo de desenvolvimento, podem expressar reações que acabam motivando a rediscussão dos próprios organismos internacionais e seus papéis (2014, p. 81).

De fato, os mecanismos de controle internacional de direitos humanos, ao intervir nas políticas de desenvolvimento, tocam em questões que comprometem interesses econômicos vultosos, gerando grandes tensões em torno do assunto, pois conforme analisado anteriormente, para assegurar os direitos humanos é necessário garantir a efetividade de seus mecanismos de proteção (POZZATTI, RIBEIRO, 2014, p. 136).

A avaliação de que a reação brasileira à cautelar 382/2010 representou um papel chave para debilitar o Sistema é amplamente aceita entre os observadores do caso (RODAS, 2014; TEREZO, 2014; VENTURA, CETRA, 2012).

Para Cetra e Ventura (2012) o posicionamento do Brasil encorajou outros países a se pronunciarem em desfavor do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Durante a 41.ª Assembleia Geral da OEA, ocorrida em El Salvador em junho de 2011, circulavam nos bastidores propostas que iam da modificação do regulamento da CIDH, retirando-lhe a possibilidade de adotar “medidas cautelares”, até sua extinção.

Assim, principalmente Brasil, Venezuela e Equador <sup>11</sup>, passaram a apoiar um movimento criado em 29 de junho de 2011 pelo próprio Conselho Permanente da OEA, denominado “Grupo de Trabalho Especial de Reflexão sobre o funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos”.

Esto deja a Brasil como el gran ganador de esta apuesta: fue quien inició todo el proceso, lo impulsó cuando quiso y lo detuvo cuando le fue conveniente. Al final

11 O episódio de maior destaque que motivou as críticas do Equador a CIDH foi a outorga de medidas cautelares em favor da liberdade de expressão dos diretores do jornal equatoriano *El Universo*, réus num processo por injúria e calúnia que contra eles moveu o Presidente do Equador, Rafael Correa. CIDH, MC 406/11 — Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga. Ver: Asamblea de La Oea, *Intervención del Presidente Rafael Correa en la OEA Cochabamba, Bolivia*, 42.º período de reuniones, 2012. Disponible en: <<http://www.youtube.com/watch?feature=endscreen&NR=1&v=n0LUAAkX6-U>> Acesso em 06/03/2015.

estuvo con la mayoría, pero sin cerrarle las puertas al Alba. Se convirtió en el gran protagonista de la Asamblea General, presentó un candidato a la CIDH que se da ya como virtualmente elegido, y su Canciller suena desde ahora como el más fuerte candidato a suceder al Secretario General José Miguel Insulza. Todo esto, a pesar de un hecho que hoy ya casi todos olvidan: Brasil ni siquiera tiene embajador ante la OEA, pues lo retiró para presionar el inicio de este proceso de reflexión (LEÓN, 2013).

Depois de quase dois anos de debates, se por um lado as maiores ameaças de enfraquecimento do sistema foram contidas, por outro, não houve grandes avanços em carências estruturais, como a ampliação do aporte financeiro dos Estados, que esperavam há anos por respostas concretas (CONNECTAS, 2013). A série de reformas na CIDH, em seu Regulamento, políticas e práticas, entraram em vigor em 1.º de agosto de 2013.

O debate que se iniciou com as reformas não logrou restringir as competências da CIDH, ainda que tenham regulado as medidas cautelares. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, apesar dos avanços, ainda não discute com eficácia a questão dos direitos econômicos, culturais e sociais no bloco regional, ou a precariedade do Estado de Direito em alguns países, entre tantas outras deficiências institucionais, que podem também ser justificados pelo problema de financiamento. Entretanto, para Ventura e Cetra, o enfraquecimento do Sistema constituiria uma perda para as lutas sociais latino-americanas.

Apesar de seus limites, o SIDH tem cumprido a sua principal função: mais do que chamar a atenção para violações de direitos humanos, o sistema gera tensões em torno delas. O caráter transversal destas tensões eleva a capacidade de interlocução das vítimas e de seus representantes junto ao Estado. Assim, o SIDH contribui para criar ocasiões, fortalecer protagonismos e desequilibrar equações de poder internas, inclusive entre atores estatais, a favor das vítimas. Por isto, o grande incômodo causado pelo SIDH aos Estados é, em nossa opinião, a necessidade de tratar de determinados assuntos fora do conforto doméstico e, pior ainda, ser obrigado a abordá-los sob a perspectiva do direito (VENTURA, CETRA, 2012, p. 01).

De fato, a experiência da reforma demonstrou aos Estados que as propostas de debilitamento do sistema encontraram uma férrea oposição em uma sociedade que valoriza o que, nas palavras de León, hoje pareça ser o único atrativo da OEA (2013).

#### 4. SOBRE SOBERANIA, ESTADO DE EXCEÇÃO E DIREITOS HUMANOS

A denúncia feita pela rede de ativismo transnacional de Belo Monte à Comissão Interamericana de Direitos Humanos sustentou que o Estado brasileiro constrói a UHE Belo Monte por meios autoritários. Ao não comparecer nas audiências na CIDH, não acolher a medida

cautelar n.º 382/2010, e de fato iniciar as obras civis da usina, independente da recomendação da *suspensão* da obra até comprovar ter suprido as irregularidades suscitadas; o Brasil demonstrou que não cabia a Comissão intervir em seu ambicioso projeto, ou seja, que Belo Monte não era negociável.

Notadamente, o direito a consulta prévia tem sido um dos temas centrais de muitos dos conflitos socioambientais e de direitos humanos vivenciados na América Latina; no Brasil, a tradição autoritária do país ainda se arrepia com a possibilidade de ouvir povos tradicionais e inclui-los nos processos de tomada de decisão (MOREIRA, 2014, p. 113).

Tendo em vista o modelo avançado de democracia que o país se encontra, em comparação aos outros períodos que a rede conseguiu impedir a construção da Usina torna-se imperioso analisar se o fez por vias democráticas ou repressoras (SEQUEIRA, VAZ, 2014, p. 05).

Belo Monte era tão prioritária para o governo federal, que nem o Judiciário brasileiro nem a Comissão interamericana de Direitos Humanos, foram capazes de frear. Agamben (2004), ao se debruçar sobre os significados do conceito de soberania, propõe que a essência da soberania estatal não deve ser propriamente definida como monopólio da sanção ou do poder, mas como um monopólio de decisão. Desta feita, uma de suas implicações fundamentais está na possibilidade de decidir sobre a validade do direito positivo, isto é, sobre quando ele deve ser ou não aplicado, decisão que compete exclusivamente ao soberano: a aplicação da norma ou a sua suspensão, o que acontece a partir da definição de situações de exceção (FLEURY, 2014, p. 266).

Para Agamben (2010), a exceção é uma espécie de exclusão, um caso singular, que é excluído da norma geral. O autor afirma que a “norma se aplica à exceção desaplicando-se, retirando-se desta. O estado de exceção não é, portanto, o caos que antecede a ordem, mas a situação que resulta de sua suspensão” (2010, p. 24).

Para o autor, o estado de exceção tende a cada vez mais se apresentar como paradigma de governo dominante na política contemporânea, sendo a “obsessão do desenvolvimento”, uma tentativa de produzir um povo sem fratura “eliminando radicalmente os excluídos”, de forma que o projeto democrático-capitalista de eliminar as classes pobres através do desenvolvimento transforma em vida nua todas as populações do Terceiro Mundo (AGAMBEN, 2010, p. 174).

A decisão sobre o estado de exceção que cabe ao estado soberano transforma-se, no período contemporâneo, no “poder de decidir sobre o ponto em que a vida cessa de ser politicamente relevante”, ou seja, em decidir quais vidas valem a pena serem consideradas na concepção do projeto nacional (AGAMBEN, 2010, p. 138).

Não se trata de eliminação de vidas; a partir desta análise, é possível concluir que, para o governo federal, os povos indígenas, ribeirinhos, distantes dos centros difusores de informação e *modernidade*, são claramente menos importantes na balança que um projeto de interesse nacional que vai propiciar atração de grandes indústrias extrativistas, eletrointensivas, capitais internacionais, este sim considerado o *projeto nacional de desenvolvimento*.

Na reação brasileira à MC n.º 382/2010 verifica-se que um dos argumentos centrais para o rechaço centra-se na aludida importância da obra para o país, seja para propiciar o “necesário” crescimento econômico, seja pela garantia da tão mencionada soberania nacional.

Dessa forma, constata-se que o projeto da UHE Belo Monte é um emblema desta situação de *suspensão do direito*: não houve norma, seja de direito ambiental, urbanístico, financeiro e de direitos humanos, de caráter constitucional ou não, que não possa ser violada, diante da premência política de se injetar bilhões de reais, provenientes dos cofres públicos, numa obra cujos resultados são duvidosos (Brzezinski, 2014, p. 59). Dois anos depois do início de sua operação, seu passivo ambiental e social apenas se agrava, em um cenário caótico de violações de direitos humanos que poderiam ter sido evitadas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o caso de Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In casu, as medidas cautelares, oportunidades que o Sistema Interamericano dá aos Estados para atuar de modo eficiente na prevenção de violações de direitos humanos, não tiveram a eficácia planejada pela rede transnacional de defesa de direitos humanos.

Concluímos que, para o governo federal, a construção de Belo Monte era inegociável, no que percebemos aproximações com o modelo de estado de exceção de Agambem. O caso de Belo Monte torna patente novos desafios para análise e ação política das organizações de direitos humanos, em vários níveis, do local ao internacional. Principalmente, o desafio de lidar com governos que, apesar de terem legitimidade por processos políticos, permanecem conectados a conglomerados nacionais e transnacionais, como os relativos à instalação de infra-estrutura produtiva e exploração de recursos naturais, causando fortes impactos socioambientais negativos a nível local.

Ao não aproveitar a oportunidade das medidas cautelares para cessar as violações de direitos humanos no caso da UHE de Belo Monte, o Brasil prosseguiu omitindo os direitos dos povos indígenas e tradicionais à consulta. Como não o fez no momento certo, se um dia o fizer, a consulta será *póstuma*; motivo pelo qual o Estado Brasileiro deve ser responsabilizado. Por enquanto, as medidas cautelares seguem vigentes, e o caso no contencioso permanece sob a observação atenta da rede transnacional de defesa dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** Direitos humanos. Consulta prévia. Povos indígenas. Amazônia. Belo Monte.

## REFERÊNCIAS

AIDA et al. *Solicitud de Medidas Cautelares em favor de Comunidades tradicionais da bacia do rio Xingu, Pará, Brasil*. 11 de Novembro de 2010. Disponível em: <http://dev.aida-americas.org/sites/default/files/refDocuments/Medida%20Cautelar%20UHE%20Belo%20Monte%20Brasil.pdf> Acesso em 05/03/2018.

- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: Estado de Exceção II*. Trad. Iraci D. Poleti, São Paulo: Boitempo, 2004.
- , Introductory Note on the Concept of Democracy. *Theory and Event*, Vol.13(1), 2010.
- ANDRADE, Vera Regina p. *Cidadania: Do Direito aos Direitos Humanos*. São Paulo: Ed. Acadêmica. 1993.
- BELTRÃO, Jane; OLIVEIRA, Assis; PONTES JR., Felício. *Significados do direito à consulta: povos indígenas versus UHE Belo Monte*. In: Oliveira, João Pacheco de; Cohn, Clarice (Orgs.). *Belo Monte e a questão indígena*; Brasília — DF: ABA, 2014. Pág. 70-101.
- BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. *A Convenção 169 da OIT e uma análise da sua violação pelo Estado brasileiro a partir do caso da UHE Belo Monte*. In: CAUBET, Christian Guy. *Além de Belo Monte e das outras barragens: o crescimentismo contra as populações indígenas*. Cadernos IHU/Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Instituto Humanitas Unisinos. n.º 47 (2014) — São Leopoldo: IHU/Unisinos, 2014. Págs. 58-88.
- CEJIL, *CEJIL lamenta retirada de candidato brasileiro a las elecciones de la Comisión Interamericana*, Comunicado, Washington, 14 de abril de 2011. Disponível em < <http://cejil.org/comunicados/cejil-lamenta-retirada-de-candidato-brasileiro-a-las-elecciones-de-la-comision-interameri>>. Acesso em 03/03/2018.
- , Fortalecimiento Financiero del SIDH. *Informe de CEJIL de 14/03/2013*. Disponível em: <<http://cejil.org/sites/default/files/2013%2003%2014%20Financiamiento%20SIDH.pdf>> Acesso em 28/04/2018.
- CIDH. *Sistema de Petições e Casos*. Folheto Informativo. Organização dos Estados Americanos. 2010. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto\\_port.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_port.pdf)> Acesso em 24/02/2018.
- , *Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Organização dos Estados Americanos. 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>> Acesso em 27/02/2018.
- CONECTAS. *Termina o processo de reforma do Sistema Interamericano*. 26/03/2013. Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/noticia/finaliza-o-processo-de-reforma-do-sistema-interamericano>> Acesso em 06/03/2018.
- FLEURY, Lorena. *Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia brasileira: a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em perspectiva*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2013.
- LEON, Nelson Camilo Sánchez, *El balance político de la reforma al sistema de derechos humanos de la OEA*, Dejusticia, Colombia, 2013, disponível em: [http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema\\_judicial&publicacion=1471](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&publicacion=1471)> Último acesso em 06/03/2018.
- MOREIRA, Eliane. *O direito dos povos tradicionais à consulta prévia, livre e informada*. In: *Direito e Desenvolvimento*. Jean Carlos Dias e Marcos Alan de Melo Gomes (coord.). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. Págs. 113-134.
- PONTES JR, Felício; BELTRÃO, Jane. *Xingu, barragens e nações indígenas*. In: SEVÁ, Oswaldo (org.). *Tenotã-Mô. Alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no Xingu* — São Paulo: International Rivers Network, 2005. Pág. 74-90.
- , OLIVEIRA, Rodrigo. *A Consulta Prévia e o Sagrado*. Centro de Información de la Consulta Previa. Disponível em: <<http://www.consultaprevia.org/#!/columna/8>> Acesso em 27/02/2015.
- POZZATI JUNIOR, Ademar; RIBEIRO, Luana Isis. *Entre os Direitos Humanos e a Pressão Política: O Caso Belo Monte no Sistema Interamericano*. Revista Direitos Humanos e Democracia. Editora Unijuí ano 2 n. 4 jul./dez. 2014 ISSN 2317-5389. Págs. 107-142.
- RODAS, Mónica Mazariegos. *Derecho a la consulta y disenso. Por el uso contra hegemónico del derecho*. Tesis Doctoral. Instituto De Derechos Humanos “Bartolomé De Las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid. Getafe, mayo 2014. Disponível em: [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19134/monica\\_mazariegos\\_tesis.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19134/monica_mazariegos_tesis.pdf?sequence=1)> Acesso em 13/01/2018.
- SANTOS, Cecília Macdowell. *Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Sur, Rev. int. direitos human. [online]. 2007, vol.4, n.7 pp. 26-57. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452007000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000200003&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 1806-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452007000200003>. Acesso em 23/02/2018.

- SEQUEIRA, João Elbio de O. Aquino; VAZ, Celso Antônio Coelho. *A Resposta Do Estado Brasileiro À Rede De Ativismo Transnacional Contra A Construção Da Usina Hidrelétrica De Belo Monte*. Trabalho apresentado no Quinto Congresso Uruguaio de Ciência Política, “¿Qué ciência política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de outubro de 2014. Disponível em: [http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT1-ActoresSociales-SindicatosygruposdelInteres/AquinoSequeira-CoelhoVaz\\_Arespostado.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT1-ActoresSociales-SindicatosygruposdelInteres/AquinoSequeira-CoelhoVaz_Arespostado.pdf)> Acesso em 28/02/2018.
- TEREZO, Cristina. *Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos: um estudo do caso das comunidades indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil*. In: *Direito e Desenvolvimento*. Jean Carlos Dias e Marcos Alan de Melo Gomes (coord.). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. Pág. 81-96.
- VENTURA, Deyse e CETRA, Rayse. *A funcionalidade do Sistema Interamericano de Direitos humanos: os casos de violência no campo levados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. 2012. Disponível em: <<http://www.lasil-sladi.org/webdav/site/lasil-sladi/shared/Working%20Papers/Working%20Paper%202%20Ventura%20Cetra.pdf>> Acesso em 25/10/2018.
- , *O Brasil e o Sistema Interamericano De Direitos Humanos: De Maria Da Penha à Belo Monte*. Disponível em: [http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20o%20SIDH%202012%20\(2\)\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20o%20SIDH%202012%20(2)(1).pdf)> Acesso em 07/01/2018.