



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MAURÍCIO DE JESUS NUNES DA SILVA

**CASOS JUDICIALIZADOS DECORRENTES DA CONSTRUÇÃO DA USINA
HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE**

Belém, PA
2015

MAURÍCIO DE JESUS NUNES DA SILVA

**CASOS JUDICIALIZADOS DECORRENTES DA CONSTRUÇÃO DA USINA
HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE**

Dissertação de autoria do discente Mauricio de Jesus Nunes da Silva, para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará.

Área de Concentração: Direitos Humanos.

Linha de pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Área de atuação: Serviço Público e Desenvolvimento Sustentável.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina César de Oliveira.

Belém, PA
2015

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Sistemas de Bibliotecas da UFPA

Silva, Maurício de Jesus Nunes da

Casos judicializados decorrentes da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte / Maurício de Jesus Nunes da Silva; Orientadora, Maria Cristina César de Oliveira. - 2015.

213 f. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2015.

1. Usina Hidrelétrica Belo Monte. 2. Meio ambiente. 3. Decisões judiciais. 4. Direitos Humanos. I. Oliveira, Maria Cristina César de, Orientador. II. Título.

CDD – 22 ed. 341.551

MAURÍCIO DE JESUS NUNES DA SILVA

**CASOS JUDICIALIZADOS DECORRENTES DA CONSTRUÇÃO DA USINA
HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE**

Dissertação de autoria do discente Mauricio de Jesus Nunes da Silva, para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará.
Área de Concentração: Direitos Humanos.
Linha de pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente.
Área de atuação: Serviço Público e Desenvolvimento Sustentável.

Aprovado em: 25 de setembro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Maria Cristina César de Oliveira
Orientadora - UFPA

Prof^o Dr^o. Octavio Cascaes Dourado Junior
Examinador Externo - UEPA

Prof^a. Dr^a. Elody Boulhosa Nassar
Examinadora Interna - UFPA

Belém, PA
2015

Para *Dindinha*, à minha mãe, para Ana Luiza e Maurício. Obrigado por tudo.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	6
RESUMO	9
ABSTRACT.....	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
1. INTRODUÇÃO.....	12
2. DIREITOS HUMANOS, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE.	17
3. O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	29
4. A PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	38
4.1. O DIREITO À VIDA	42
4.2. A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE ÍNDIGENA.....	44
4.3. DIREITO À CONSULTA.....	48
4.4. O DIREITO À IDENTIDADE CULTURAL COMO BASE DOS DIREITOS À CONSULTA E À PROPRIEDADE COMUNAL	54
4.5. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	57
4.6. DIREITOS A GARANTIAS JUDICIAIS E À PROTEÇÃO JUDICIAL.....	63
4.7. DEVER DE ADOTAR DISPOSIÇÕES DE DIREITO INTERNO	66
4.8. RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS POR VIOLAÇÕES.....	67
4.9. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS	69
4.10. QUADRO RESUMO	71
5. O DIREITO DO MEIO AMBIENTE CONSTANTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO E OS CONFLITOS ECOLÓGICOS.....	73
5.1. CONFLITOS ECOLÓGICOS E SEUS PRINCIPAIS PERSONAGENS.....	80
6. AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO GOVERNAMENTAIS PARA A AMAZÔNIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIOAMBIENTAIS.....	87
6.1. A AMAZÔNIA PRÉ-COLONIAL E COLONIAL.....	89
6.2. O CICLO DA BORRACHA.....	91
6.3. O INÍCIO DO DESENVOLVIMENTISMO	93
6.4. O REGIME MILITAR, O “MILAGRE ECONÔMICO” E A NOVA REPÚBLICA.....	95
7. A UHE DE BELO MONTE E AS DEMANDAS LEVADAS AO JUDICIÁRIO	104
7.1. A CONSTRUÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE E OS IMPACTOS DECORRENTES.....	104
7.2. ANÁLISE DOS CASOS JUDICIAIS DE BELO MONTE.....	111

7.2.1.	Quanto ao direito à vida digna.....	116
7.2.2.	Quanto à proteção à propriedade indígena e à identidade cultural	118
7.2.3.	Quanto ao direito à consulta prévia, livre e informada	119
7.2.4.	Quanto ao direito à informação	120
7.2.5.	Quanto ao direito de acesso à Justiça.....	122
7.2.6.	Quanto ao Princípio da Precaução	125
7.2.7.	Quanto ao Princípio do Poluidor-Pagador.....	127
8.	CONCLUSÃO	129
	REFERÊNCIAS.....	133
	APENDICE A – RELATÓRIOS DOS PROCESSOS JUDICIAIS REFERENTES À UHE DE BELO MONTE	1
1.	Interpretação de dispositivos Constitucionais.....	1
1.1.	Ação Civil Pública n. 00709-88.2006.4.01.3903. – A questão da interpretação do art. 231, §3º. Da Constituição Federal de 1988. MPF versus IBAMA e ELETRONORTE.....	1
1.2.	Ação Civil Pública n. 25997-08.2010.4.01.3900 – A Questão da interpretação do art. 176, §1º da Constituição Federal de 1988. MPF versus ANEEL, IBAMA, FUNAI, UNIÃO e ELETROBRÁS.	11
2.	Informação e Participação.....	15
2.1.	Ação Civil Pública n. 0025779-77.2010.4.01.3900 (2009.39.03.000326-2) – MPF versus ELETROBRAS, ELETRONORTE, ANEEL, IBAMA, GRUPO CAMARGO CORREA, CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT E GRUPO ANDRADE GUTIERREZ.	15
2.2.	Ação Civil Pública n. 0026161-70.2010.4.01.3900 – MPF versus IBAMA, ELETROBRAS e ELETRONORTE.	20
2.3.	Ação Civil Pública n. 0025999-75.2010.4.01.3900 – MPF versus ANEEL, ANA, ELETROBRÁS, IBAMA e UNIÃO.....	24
3.	Descumprimento de Condicionantes.....	33
3.1.	Ações Cíveis Públicas n. 0000968-19.2011.4.01.3900 e 0018026-35.2011.4.01.3900 – MPF versus NESA, IBAMA, e BNDES.....	33
3.2.	Ação Civil Pública n. 0001618-57.2011.4.01.3903 – MPF versus UNIÃO e Norte Energia S/A.....	38
3.3.	Ação Civil Pública n. 0000328-36.2013.4.01.3903 – MPF versus Norte Energia S/A.	43
3.4.	Ação Civil Pública n. 0000655-78.2013.4.01.3903 – MPF versus Norte Energia S/A, IBAMA e FUNAI.	46
3.5.	Ação Civil Pública n. 0001655-16.2013.4.01.3903 – MPF versus Norte Energia S/A.	50
3.6.	Ação Civil Pública n. 0025799-63.2013.4.01.3900 – MPF versus UNIÃO, IBAMA e Norte Energia S/A.	52
3.7.	Ação Civil Pública n. 0002694-14.2014.4.01.3903 – MPF versus UNIÃO, FUNAI e NORTE ENERGIA S/A.	56

4. Impactos Ambientais e Indenizações	60
4.1. Ação Civil Pública n. 0028944-98.2011.4.01.3900 – MPF versus UNIÃO e Norte Energia S/A.....	60
4.2. Ação Civil Pública n. 0002708-66.2012.4.01.3903 – MPF versus Norte Energia S/A, IBAMA e UNIÃO.....	64
4.3. Ação Civil Pública n. 0002464-06.2013.4.01.3903 – MPF versus NESA e IBAMA.	67
5. Acesso à Justiça.....	71
5.1. Ação Civil Pública n. 0001755-39.2011.4.01.3903 – MPF versus UNIÃO.....	71

RESUMO

A grandiosidade do empreendimento hidrelétrico de Belo Monte, levado a cabo sob o argumento da necessidade de reforço da matriz energética do país a fim de garantir o desenvolvimento nacional, gera inúmeros e inegáveis impactos socioambientais na região em que está localizado. Em virtude de tais impactos, diversas ações judiciais foram propostas tendo por objeto a análise do devido cumprimento da legislação que rege o procedimento de licenciamento ambiental do projeto, assim como, das mudanças impostas ao meio ambiente e sobre a vida das populações indígenas, ribeirinhas e das cidades da região. Nesse cenário, o presente trabalho tem por objetivo demonstrar a forma como tem se posicionado o Poder Judiciário quando instado a se manifestar a respeito dos conflitos socioambientais decorrentes do empreendimento da UHE de Belo Monte, e de igual modo, investigar se as respostas do Judiciário são compatíveis com a jurisprudência socioambiental da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Foi objeto de pesquisa um grupo composto por dezessete ações judiciais propostas pelo Ministério Público Federal, no período compreendido de 2001 até o ano de 2014, que (ainda) tramitam na Justiça Federal. Comparando-se as decisões judiciais dos processos analisados à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, percebe-se que, em diversas decisões, não se adotou a perspectiva deste Tribunal Internacional a respeito dos direitos à vida, à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, ao acesso à justiça, e acerca dos Princípios da Precaução e do Poluidor-Pagador.

Palavras-chave: Belo Monte. Impactos socioambientais. Decisões judiciais. Jurisprudência. Corte Interamericana de Direitos Humanos.

ABSTRACT

The greatness of the hydroelectric project of Belo Monte, carried out under the argument of necessity of reinforcement of the country's energy matrix to ensure national development, generates many and undeniable socioenvironmental impacts in the region where it is located. As a result of these impacts, several lawsuits have been proposed whose purpose is the analysis of due compliance with the legislation that rules the environmental licensing procedure of the project, as well as the changes imposed on environment and on the lives of indigenous peoples and riverine of local cities. In this background, the present study aims to know how has positioned itself the Judiciary Branch when asked to manifest about the socioenvironmental conflicts caused by the operation of UHE Belo Monte, and likewise, whether the judiciary responses are compatible with socioenvironmental jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. The study has a research subject a group of seventeen legal actions filed by federal prosecutors in the period from 2001 to the year 2014, that (still) are in progress in the Federal Justice. Comparing the judgments to the Inter-American Court of Human Rights's jurisprudence, it is clear that in several cases, was not adopted the perspective of this International Court concerning the rights to life, previous consultation, free and informed the indigenous peoples, access to justice, and about the precaution and the polluter pays's principles.

Keywords: Belo Monte. Socioenvironmental impacts. Judicial decisions. Jurisprudence. Inter-American Court of Human Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AHE	Aproveitamento Hidrelétrico
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
CC	Código Civil
CDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CF	Constituição Federal
CMDS	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Economia Aplicada
ISA	Instituto Socioambiental
MPE	Ministério Público do Estado
MPF	Ministério Público Federal
NESA	Norte Energia S.A.
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SL	Suspensão de Liminar
SS	Suspensão de Segurança
TRF	Tribunal Regional Federal
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHE	Usina Hidrelétrica

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, em diversos momentos de sua história, ao realizar políticas públicas, atuando motivado sob a justificativa de imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, buscou implementar empreendimentos de médio ou grande porte, com fortes impactos sobre o meio ambiente, assumindo a posição de principal indutor do desenvolvimento.

Trata-se dos chamados grandes projetos, considerados pelos governos, “responsáveis” pela melhoria da infraestrutura que dará suporte para o avanço da economia nacional, dos quais são exemplos, no setor de energia, a construção das Usinas Hidrelétricas de Itaipu, no rio Paraná, no extremo meridional do país, e de Tucuruí, no rio Tocantins, no Pará, estas construídas ainda no período de ditadura militar, e no setor de mineração, empreendimentos como o projeto Carajás, localizado na Serra dos Carajás-PA, entre os Rios Tocantins e Xingu, que inclui três grandes frentes integradas compostas por projetos minero-metalúrgicos, projetos agropecuários e florestais, assim como, projetos de infraestrutura.

Nesse contexto, o Estado brasileiro decide levar a cabo a construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, sob o argumento da necessidade de reforço da matriz energética do país a fim de garantir o desenvolvimento nacional.

Esse megaempreendimento tem sido objeto de inúmeras críticas por parte da sociedade civil, de entidades de direitos humanos, de organizações indígenas, bem como, tem sido alvo de diversos questionamentos judiciais fundados no cumprimento da legislação que rege o procedimento de licenciamento ambiental do projeto, nos impactos do empreendimento sobre o meio ambiente e sobre a vida das populações indígenas, ribeirinhas e das cidades da região.

A partir desse cenário, percebe-se a importância de um trabalho acadêmico a respeito dos impactos desse empreendimento ao conjunto de direitos humanos das populações existentes na região, especialmente no que se refere ao direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, em todos os aspectos em que este conceito é considerado: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Direitos os quais o próprio Estado brasileiro assumiu o dever de proteger, seja através do texto da

Constituição Federal de 1988, seja através de documentos internacionais devidamente recepcionados pelo seu direito interno.

A questão central do presente trabalho de pesquisa é demonstrar a forma como tem se posicionado o Poder Judiciário quando instado a se manifestar a respeito dos conflitos socioambientais decorrentes do empreendimento da UHE de Belo Monte.

Objetiva-se de igual modo perquirir se as respostas fornecidas pelo Judiciário para os litígios referentes ao empreendimento da UHE de Belo Monte são compatíveis com a jurisprudência socioambiental da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A adoção da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos como paradigma decorre de se tratar do sistema regional de proteção de direitos humanos no qual nosso país está inserido e a este se submete. Muito embora problemas e conflitos ambientais ocorram em todas as partes do mundo, em virtude do contexto de um mundo capitalista globalizado, onde os padrões de conduta dos atores são muito similares, a escolha deste sistema regional, deve-se ao fato de existir uma maior semelhança histórica, social e econômica nos países que compõe a região.

A fim de alcançar tais objetivos, o presente trabalho inicia-se com uma abordagem a respeito dos direitos ao meio ambiente e ao desenvolvimento, relacionando-os e identificando-os como direitos humanos. A partir dessa constatação, parte-se para a uma breve análise sobre o sistema internacional de proteção do direito ao meio ambiente e a jurisprudência Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Após isso, passa-se ao estudo do direito do meio ambiente no âmbito interno de nosso país, constante no texto constitucional vigente.

Posteriormente, são delineados alguns aspectos teóricos dos conflitos ecológicos e da justiça ambiental e, após isso, elabora-se um esboço histórico das políticas de desenvolvimento para a região amazônica e as respectivas consequências ambientais das medidas governamentais adotadas.

Somente após estes assuntos, passa-se tratar exclusivamente sobre o empreendimento hidrelétrico de Belo Monte, primeiramente trazendo algumas informações relevantes sobre a obra e, depois, analisando os casos judiciais pesquisados.

Com relação à pesquisa processual, algumas premissas foram estabelecidas como ponto de partida do presente trabalho.

Não se pretende, aqui, discutir o mérito político-administrativo acerca da escolha da construção da UHE de Belo Monte, em detrimento de outras fontes de energia como a solar e a eólica. Não se desconhece o profundo debate a respeito dessa temática, contudo, o trabalho enfatiza a enorme gama de aspectos jurídicos e judiciais que envolvem a consecução desse empreendimento.

Foi objeto de pesquisa um grupo composto por dezessete ações judiciais propostas pelo Ministério Público Federal, no período compreendido de 2001 até o ano de 2014, que (ainda) tramitam na Justiça Federal.

Sabe-se que o universo de ações judiciais decorrentes de impactos relacionados ao empreendimento de Belo Monte é muito maior. Não se desconhece a existência de ações propostas pela Defensoria Pública da União e pela Defensoria Pública do Estado do Pará, bem como, por associações regionais¹, contudo, é o Ministério Público órgão constitucionalmente incumbindo da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Além disso, atualmente, MPF é a instituição da república, dentre as competentes para defesa de direitos analisados na pesquisa, com a maior e mais completa infraestrutura técnica² apta a fornecer uma fundamentação sólida para seus argumentos nos debates jurídicos estabelecidos em cada demanda proposta.

¹ Veja-se como exemplo a ação civil pública n. 0000421-04.2010.4.01.3903 proposta pela OSCIP AMIGOS DA TERRA – AMAZÔNIA BRASILEIRA e pela ASSOCIAÇÃO DE DEFESA ETNOAMBIENTAL – KANINDÉ contra UNIÃO, ANEEL, ELETROBRAS e Empresa de Pesquisa Energética – EPE, objetivando suspender os efeitos da Licença Prévia 342/2010, expedida pelo IBAMA e impedir a realização do Leilão de Concessão do projeto AHE Belo Monte, agendado para o dia 20/04/2010.

² O Ministério Público Federal conta em sua estrutura organizacional com peritos técnicos como engenheiros, contadores, antropólogos, dentre outros.

Em verdade, o presente trabalho, por não ser seu escopo, abstém-se de analisar processos judiciais relacionados a Belo Monte, que discutiam, por exemplo, improbidade administrativa, normas de licitação e outras normas estritamente administrativas, bem como, aqueles que foram extintos por causas processuais, sem ter seu objeto minimamente analisado.

Ademais, não foram analisados os processos que versavam acerca de matérias referentes exclusivamente à legislação infraconstitucional, nas quais os debates referiam-se apenas indiretamente ao texto constitucional e à temática dos direitos humanos.

Nesse aspecto, deve-se destacar que não foram levados em consideração na pesquisa aspectos estritamente processuais arguidos pelas partes litigantes nas ações, ou mencionados nas decisões judiciais analisadas, tendo o trabalho focado nas decisões relacionadas ao mérito de cada demanda.

Além disso, optou-se por restringir a pesquisa aos processos que tramitam pela Justiça Federal, pois é nesse foro que o debate das questões jurídicas envolvendo o projeto da UHE de Belo Monte torna-se mais amplo e profundo, uma vez que aparecem como personagens protagonistas, além do MPF e do empreendedor responsável pelo AHE de Belo Monte, a União e suas entidades da administração indireta como o IBAMA, FUNAI, ANEEL, ELETROBRAS, ELETRONORTE, dentre outras, que trazem às demandas informações técnicas e políticas relevantes para a análise dos casos.

A análise dos processos judiciais referentes à construção da UHE de Belo Monte foi realizada mediante o agrupamento destas demandas em cinco categorias temáticas relacionadas diretamente ao empreendimento:

- a) Interpretação Constitucional (dois processos);
- b) Informação e Participação (três processos);
- c) Descumprimento de Condicionantes Socioambientais (oito processos);
- d) Impactos e Indenizações (três processos);
- e) Acesso à Justiça (um processo).

Uma das peculiaridades do presente trabalho de pesquisa decorre da atualidade da construção do empreendimento da UHE de Belo Monte, o que faz com que a cada momento surjam fatos novos que possam desencadear novas discussões judiciais envolvendo o empreendimento ou mesmo influir no julgamento das demandas já propostas.

Diante disso, de modo a estabilizar o desenvolvimento da pesquisa e a respectiva análise das informações dela oriundas, estabeleceu-se, de modo geral, como marco final da pesquisa processual a data de 31 de dezembro de 2014, prazo final para a conclusão e entrega da dissertação para avaliação.

2. DIREITOS HUMANOS, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE.

Contemporaneamente, é impossível buscar um fundamento único e absoluto para os direitos humanos. Tal empreitada esbarra em quatro características peculiares aos direitos humanos. Estes são dotados de vagueza, historicidade, relativismo e heterogeneidade.

A dificuldade na tarefa de definir os direitos humanos decorre de sua vagueza. A maioria das definições recai em tautologias do tipo “direitos humanos são os que cabem ao homem enquanto homem” ou “direitos humanos são aqueles que pertencem ou deveriam pertencer a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado”. Quando não são atingidas pela tautologia, usam termos que Bobbio adjetiva como avaliativos, dada a sua subjetividade: “Direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana”. A dificuldade, então, passa a ser a interpretação de tais termos que variam de acordo com ideologias do interprete.

Sendo assim, torna-se muito difícil buscar o fundamento absoluto de algo que não se consegue sequer definir de modo preciso.

Em segundo lugar, os direitos humanos tem adquirido notória variação de acordo com o momento histórico. Grupos diferentes de direitos ganham proeminência em períodos históricos distintos. Segundo BOBBIO (1992, p. 18), o elenco dos direitos humanos se modificou, e continua a se modificar, de acordo com as mudanças das condições históricas, ou seja, das necessidades e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações sociais, dentre outros aspectos.

Isso induz à conclusão de que não existem direitos fundamentais por natureza, pois, o que parece fundamental em uma determinada época histórica em uma determinada sociedade, não é (ou pode não ser) fundamental em outras épocas e em outras culturas (BOBBIO, 1992, p. 19).

Outro óbice à procura de um fundamento absoluto e universal dos direitos humanos é o relativismo que os caracteriza. A pluralidade de concepções morais é

uma realidade intransponível e o relativismo deriva dessa pluralidade. Vários direitos humanos denotam essa pluralidade de valores inerentes às sociedades. Tome-se como exemplo o direito à liberdade de culto que ampara todas as formas de Adoração ou homenagem à divindades em qualquer de suas formas e em qualquer religião, bem como engloba o direito de não crer.

Para BOBBIO (1992, p. 19), se não fossemos convencidos da pluralidade das concepções morais, e se, ao contrário, estivéssemos convencidos de que as asserções religiosas, éticas e políticas são demonstráveis como teoremas, então os direitos à liberdade religiosa ou de pensamento político perderiam sua razão de ser ou seriam transformados no direito de, apenas, não ser dissuadido pela crença ou bem político verdadeiro.

Além disso, os direitos humanos possuem finalidades muito diversas entre si e, não raro, inconciliáveis em situações concretas. Com efeito, as razões que fundamentam alguns, não servem para sustentar outros. Essa heterogeneidade impede em se falar em um fundamento único para tais direitos. Não é correto, portanto, falar em um fundamento dos direitos humanos, mas em fundamentos desses direitos.

A heterogeneidade pode resultar em conflitos entre direitos como, por exemplo, liberdade versus igualdade, ou igualdade versus propriedade, bem como, sujeições no caso concreto, de modo que uns possam restringir outros em determinadas situações. Portanto, conclui-se que direitos que possuem eficácias tão diversas não podem ter o mesmo fundamento e, muito menos, podem ter um fundamento absoluto que não permitisse dar uma justificação válida para a sua restrição.

A busca do fundamento absoluto perdeu grande parte do interesse que a questão suscita, pois, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, alcançou-se o primeiro consenso a respeito de um sistema de princípios fundamentais da conduta humana, livre e expressamente aceito pela maioria dos povos do planeta, representados pelos respectivos governos, sendo um indicativo de que encontrou-se boas razões para fazê-lo (ainda que haja divergência sobre quais são estas), sendo muito mais importante buscar as condições para efetiva

implantação e realização dos direitos proclamados. O problema dos direitos humanos não é justificá-los e sim protegê-los.

A concepção contemporânea de direitos humanos constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do Pós-Guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo (PIOVESAN, 2011, p. 36). É nesse cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. Com efeito, no momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que é cruelmente abolido o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável (PIOVESAN, 2011, p. 37).

Passa-se a encarar os direitos humanos como uma plataforma emancipatória voltada para a proteção da dignidade humana³.

No esforço de reconstrução dos direitos humanos do Pós-Guerra, há de um lado, a emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e de outro, a emergência da nova feição do Direito Constitucional ocidental, aberto a princípios e valores, com ênfase no valor da dignidade humana.

No âmbito internacional, inicia-se um sistema normativo de proteção dos direitos humanos, vocacionado a proteger direitos fundamentais e a limitar o poder do Estado, mediante a criação de um aparato internacional de proteção de direitos (PIOVESAN, 2011, p. 39).

Por seu turno, no âmbito do direito doméstico ocidental, observa-se a elaboração de textos constitucionais abertos a princípios, dotados de elevada carga axiológica, com destaque ao valor da dignidade humana, fortalecendo uma verdadeira correlação do Direito Constitucional com o Direito Internacional.

³ Trata-se de uma concepção emergente acerca dos direitos humanos cada vez menos resignada com a mera promulgação destes direitos, e cada vez mais atenta às práticas quotidianas em que se satisfazem efetivamente as necessidades básicas, não só as materiais, mas também as necessidades afetivas e expressivas, aquelas cuja a satisfação nos confere um sentido e um lugar no mundo, num mundo de cidadãos (SANTOS, 1989, p. 13).

Ganha relevo, a partir de então, a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve limitar-se ao domínio de soberania do Estado, pois se trata de assunto de legítimo interesse internacional. Com isso, revisa-se a tradicional noção de soberania que é relativizada, na medida em que se admite intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; bem como, estabelece-se a ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de direitos (PIOVESAN, 2011, p. 40).

A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de instrumentos internacionais que vão compondo um sistema internacional de proteção desses direitos. Nesse compasso, foi se amadurecendo o processo de universalização dos direitos humanos⁴.

A Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, quando afirma, em seu § 5º que

Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

A declaração de Viena afirma ainda a interdependência entre os valores dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento⁵.

⁴ PIOVESAN (2011, p. 41) destaca que, até março de 2010, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 165 Estados-partes e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 160 Estados-partes.

⁵Declaração de Viena, “§8º. A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro.” Disponível em <http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em 19/02/2014.

Particularmente no que se refere ao desenvolvimento, entende-se este como o processo histórico de apropriação universal pelos povos da totalidade de direitos humanos, individuais e coletivos, negativos e positivos, a saber: direitos políticos, cívicos e civis; sociais, econômicos e culturais; e os direitos coletivos ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à solidariedade (SACHS, 2002, p. 65). Nos dizeres de SEN (2010, p.57), trata-se de um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir.

A definição de direito ao desenvolvimento está contida no artigo 1.1 da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas:

“o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”.

O direito ao desenvolvimento deve ser compreendido, portanto, em sua estreita relação com os outros direitos humanos. A própria Declaração sobre o Desenvolvimento, em seu preâmbulo e nos artigos 6.2 e 9.1, dispõe que todos os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes, devendo ser considerados em um contexto global. Assim, para se lograr a promoção do desenvolvimento, deve-se dar igual atenção e considerar urgente a promoção, implementação e proteção de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (FONSECA, 2007, p. 129).

A proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente juntamente com os temas do desenvolvimento humano (e a luta pela erradicação da pobreza extrema) e do desarmamento, constituem as grandes prioridades da agenda internacional contemporânea (TRINDADE, 1993, p.23), pois estes figuram como os principais desafios do nosso tempo, a afetarem os rumos e destinos do gênero humano.

Embora tenham os domínios da proteção do ser humano e da proteção ambiental sido tratados, por muito tempo, separadamente, buscou-se sua aproximação. Nos anos que seguiram a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, surgiu uma multiplicidade de sucessivos instrumentos internacionais nos dois

domínios de proteção. Ambos passaram por processo de internacionalização, sendo a dos direitos humanos anterior à do meio ambiente⁶. Um e outro se tornaram assuntos de preocupação internacional. E ambos indicam que não há quase matéria não suscetível de regulação em nível internacional (TRINDADE, 1995, p. 287).

As variadas violações de direitos humanos e durante a II Guerra Mundial levaram a um sentimento geral de revolta que resultou no reconhecimento solene do valor sublime dos direitos humanos fundamentais e das liberdades. Da mesma forma, a deterioração do meio ambiente ocorrida no mundo industrializado, principalmente para o crescimento econômico desequilibrado e agravado em países em desenvolvimento, ante a pobreza e problemas de crescimento populacional, tem gerado um novo reconhecimento do valor do meio ambiente e os recursos que o compõem⁷ (TRINDADE, 1995, p. 287).

A vida moderna internacional tem sido profundamente marcada e transformada pelas atuais tentativas de satisfazer as necessidades e cumprir os requisitos para a proteção do ser humano e do meio ambiente⁸. Essas tentativas são

⁶ O reconhecimento de ambos, tanto os direitos humanos como o meio ambiente, como valores superiores ocorreu inicialmente através de normas não vinculantes, os chamados instrumentos de "soft law". De fato, quando novos valores emergem, eles precisam primeiro ser formulados para pavimentarem o caminho para desenvolvimentos futuros na forma de instrumentos vinculantes. A esse respeito, a evolução na proteção dos direitos humanos evoluiu mais que a proteção do meio ambiente. No nível normativo, por exemplo, tratados com escopo genérico como as Convenções das Nações Unidas em Direitos civis e Políticos, em Direito Econômico e em Direitos Sociais e Culturais, respectivamente, assim como a Convenção de direitos Humanos para Europa, América e África, foram sucessivamente adotadas já que não há, até a presente data, convenção mundial impondo em todos os lugares o respeito ao meio ambiente. Com efeito, as convenções existentes nesse campo são ou internacionais mas limitadas no objeto (oceanos, camada de ozônio, etc); ou, mesmo se cobrirem todo o campo de proteção ambiental, elas são limitadas no escopo geográfico de aplicação (África, sudoeste asiático). Seria desejável que um Pacto mundial nessa área com o alcançado no campo dos direitos humanos (TRINDADE, 1995, p. 287). No nível institucional, a distinção de ritmos de evolução se tornou ainda mais perceptível. No campo dos direitos humanos se testemunha o estabelecimento de sucessivos órgãos internacionais de supervisão em níveis global e regional no processo de generalização da proteção. De novo, esta evolução foi muito mais além neste campo que no do meio ambiente. Talvez este possa se beneficiar consideravelmente pela experiência acumulada no campo de proteção dos direitos a esse respeito, estabelecendo instituições adequadas e processos de maneira a assegurar a implementação das normas já existentes (TRINDADE, 1995, p. 288).

⁷ SILVA (2000, p. 20) conceitua meio ambiente como a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Considerando os valores maiores que o conceito abrange, o referido autor divide aquele em quatro significativos aspectos: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

⁸ Nos anos que seguiram a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, respectivamente, surgiu uma multiplicidade de sucessivos instrumentos internacionais nos dois domínios de proteção. Ambos passaram por processo de internacionalização, sendo a dos direitos humanos anterior à do meio ambiente. Um e outro se tornaram assuntos de preocupação internacional. E ambos indicam que não há quase

encorajadas pelo reconhecimento geral de que a proteção aos seres humanos e ao meio ambiente reflete valores comuns superiores e constitui interesse comum da humanidade. As afinidades entre os sistemas de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente merecem, por si, uma atenção especial, mas esta é também exigida no caso da injustiça perpetrada por graves e persistentes desigualdades de condições de vida entre os seres humanos e entre as nações. Essa injustiça vê-se ainda refletida, e agravada, pela degradação ambiental. Dificilmente se pode pôr em dúvida que a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental representam dois desafios do nosso tempo, universais e gigantescos. (TRINDADE, 2003, p. 161).

A história recente de muitos países revela que não é coincidência o fato de que foi precisamente nos períodos de repressão política e regimes autoritários que ocorreram os mais graves atentados tanto contra os direitos humanos quanto contra o meio ambiente. E a práxis está a sugerir que, não raro e em distintas situações factuais, a luta pela proteção do meio ambiente acaba se identificando em grande parte com a luta pela proteção dos direitos humanos, quando se tem em mente a melhoria das condições de vida⁹ (TRINDADE, 1993, p. 24).

A inter-relação dos entre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental, traz à tona o direito fundamental de todos a viver em um ambiente limpo e saudável. Decorre disso a importância fundamental do quadro de direitos humanos também para a proteção ambiental. Alcançou-se o consenso geral de que os dois âmbitos de proteção – ambiental e dos direitos humanos – estão umbilicalmente relacionadas¹⁰.

matéria não suscetível de regulação em nível internacional (TRINDADE, 1995, p. 287).

⁹ A aproximação entre a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente ocorre ainda ante a injustiça praticada pelas graves desigualdades de condições de vida entre as pessoas e as nações. Essa injustiça é refletida e ainda agravada pela degradação ambiental. Hoje, grandes segmentos populacionais e em particular, os pobres, tem de suportar as malélicas consequências da vida humana e saúde humana, vivendo - ou mesmo, sobrevivendo – em um meio ambiente poluído, comumente em condições subumanas ou mesmo desumanas. Os cinturões de pobreza e miséria que cercam grandes cidades na América Latina e outras regiões do chamado Terceiro Mundo, atualmente são uma eloquente e perturbadora ilustração desta realidade. Os esforços para o reconhecimento e implementação do direito a um meio ambiente saudável pode ter um efeito democratizador, pois tal direito pode contribuir para reduzir tais iniquidades a extensão que propõe assegurar e proteger os direitos de todos os seres humanos – independentemente das condições sócio econômicas – a um meio ambiente saudável (TRINDADE, 1995, p. 289).

¹⁰ Nesse sentido TRINDADE (1993, p. 25) relata que em dezembro de 1990, no âmbito da I Reunião do Grupo de Consultores Jurídicos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, sobre o Conceito de “Interesse Comum da Humanidade”, ocorrida em Malta, reconheceu-se a interrelação entre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental. Reconheceu-se que a

Além disso, a dimensão preventiva encontra-se presente tanto na proteção ambiental como na proteção dos direitos humanos (nos instrumentos de proteção em si mesmos, em sua evolução interpretativa da noção de vítimas potenciais), sendo importante reunir as evoluções da proteção ambiental e da proteção de direitos humanos, identificando-se muitas afinidades e sendo os dois decorrentes de um processo de globalização¹¹.

Neste aspecto, a contribuição do direito ambiental é considerável. Criado pela necessidade de evitar danos irreversíveis ou até a deterioração ambiental que dificilmente pode ser remediada, de fato, o papel do direito ambiental é, por um lado, de caráter preventivo. Essa atitude tem sido tomada atualmente também no campo da proteção dos direitos humanos, como indicado na jurisprudência das Cortes Regionais de Direitos Humanos (TRINDADE, 1995, p. 289).

A antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, adotou, em 1990, uma resolução específica sobre a ligação entre a preservação do meio ambiente e a promoção dos direitos humanos¹² e, em 2003 e 2005¹³, adotou novas resoluções sobre a mesma temática¹⁴.

No âmbito da União Europeia, a partir da proclamação solene da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, feita em Nice, em 07 de dezembro de 2000, os direitos ambientais foram incluídos em um artigo sobre proteção do meio ambiente, nos seguintes termos:

questão crucial de sobrevivência, traz à tona o direito fundamental de todos a viver em um ambiente limpo e saudável. Daí a importância fundamental do quadro de direitos humanos também para a proteção ambiental. Segundo o autor, houve o consenso geral de que proteção ambiental e proteção dos direitos humanos eram de fato ligadas e não poderiam ser divorciadas uma da outra, e que a ênfase deve ser colocada aqui sobre os direitos fundamentais.

¹¹ Esta, também, foi uma das considerações obtidas na I Reunião do Grupo de Consultores Jurídicos PNUMA, sobre o Conceito de “Interesse Comum da Humanidade”, ocorrida em Malta (TRINDADE, 1993, p. 25).

¹² Resolução 1990/41, Human Rights and the Environment, 6.3.1990.

¹³ Resolução 2003/71, *Human Rights and the Environment as Part of Sustainable Development*, de 25.4.2003 e Resolução 2005/60, *Human Rights and the Environment as Part of Sustainable Development*, de 20.4.2005.

¹⁴ O documento registra os esforços de implementação do Princípio 10 da Declaração do Rio (participação pública), considera que a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável contribuem, potencialmente, para o gozo dos direitos humanos, reconhece que o dano ambiental pode ter efeitos negativos sobre alguns dos direitos consagrados, reafirma que todos têm o direito à livre associação e que os Estados devem proteger os direitos de todos os que promovem a proteção ambiental, e declara, ainda, que a boa governança é essencial para a consecução do desenvolvimento sustentável (FONSECA, 2007, p. 132).

“Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do meio ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”.

No sistema interamericano, o Protocolo de San Salvador estatui, em seu artigo 11 que

“1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.

2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.”

Da mesma forma, na África, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981 estabelece que “Todos os povos têm direito a um meio ambiente satisfatório e global, propicio ao seu desenvolvimento.”.

A ponte entre os dois âmbitos de proteção recai nos direitos fundamentais à vida e a saúde, em uma ampla dimensão¹⁵, que acaba por constituir a base da *ratio legis* dos dois regimes de proteção, abrindo, assim, o caminho para a reconhecimento e cristalização do direito a um ambiente saudável (TRINDADE, 1993, p. 26).

Deve-se destacar que a proteção de grupos vulneráveis¹⁶ (por exemplo, populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos) encontra-se na base da proteção do ambiente e da proteção dos direitos humanos, revelando, assim, a necessidade de reunir direitos humanos e questão ambiental¹⁷. Os organismos internacionais têm

¹⁵ Uma das principais convergências entre os domínios de proteção pode ser encontrada na nova concepção dos direitos fundamentais à vida, e à saúde como a adoção de medidas negativas de respeito e também positivas de promoção e proteção. Tais direitos fundamentais residem na razão básica da lógica de proteção tanto dos direitos humanos quanto do meio ambiente. O direito a um meio ambiente saudável como expressamente reconhecido atualmente no Protocolo Adicional de 1988 para a Convenção Americana em Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais (artigo 11) e na Carta Africana sobre Direitos Humanos e Das Pessoas de 1981 (artigo 24), expressam a aproximação entre os dois domínios de proteção. O direito a um meio ambiente saudável pode ser beneficiado pela implementação de direitos “pré-existentes”, tanto quanto pode reforçar a implementação desses futuramente, por sua vez enriquecendo e ajudando a desenvolver o “*corpus juris*” de leis internacionais em direitos humanos, dando-lhe uma maior dimensão (TRINDADE, KISS in TRINDADE, 1995, p. 289).

¹⁶ Pode-se dizer que os grupos vulneráveis são aqueles grupos de pessoas que mais facilmente têm seus direitos humanos violados. Esta definição engloba uma grande diversidade de questões extremamente complexas, entre elas, a exclusão social, a pobreza, a baixa representatividade política e a vulnerabilidade (FONSECA, 2007, p. 131)

¹⁷ A I Reunião do Grupo de Consultores Jurídicos PNUMA, sobre o Conceito de “Interesse Comum da Humanidade” apontou tal necessidade para desenvolver ainda mais atenção e pesquisas sobre a

reconhecido a legitimidade da preocupação com os grupos vulneráveis e com o atendimento de suas necessidades básicas, assim como tem sido enfatizada a idéia de *empowerment* desses grupos, para que eles tenham condições de reivindicar seus direitos (FONSECA, 2007, p. 131).

É inquestionável a importância do reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio e do direito ao desenvolvimento como direitos humanos para a consideração de problemas de condições de vida como a erradicação da pobreza, as pressões demográficas, a saúde, a educação, a nutrição, a moradia e a urbanização¹⁸. Com efeito, estes dois direitos tem por objetivo melhorar a proteção desses outros direitos, ao invés de restringi-la, dada a indivisibilidade e inter-relação inerentes a todos.

Nesse compasso, passa-se a reconhecer como corolários do direito a um meio ambiente sadio o direito à informação, o direito de participação (inclusive no processo decisório) e o direito a recursos legais disponíveis e eficazes¹⁹²⁰.

A preocupação com a preservação do meio ambiente transcende os interesses das presentes gerações, para atuar em favor das futuras gerações, constituindo objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, ultrapassam a seara meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano e projetam-se no plano das declarações internacionais que refletem, em sua expressão concreta, o compromisso das nações com o indeclinável respeito a esse direito fundamental que assiste a toda humanidade.

questão da aplicação do direito a um meio ambiente saudável, em suas dimensões individual e coletiva (TRINDADE, 1993, p. 26).

¹⁸ Essa foi uma das conclusões alcançadas na II Reunião do referido Grupo de Consultores Jurídicos do PNUMA, ocorrida em Genebra, em março de 1991 (TRINDADE, 1993, p. 26).

¹⁹ Esta foi uma das conclusões da avaliação da primeira década do Programa de Montevideu de Desenvolvimento e Exame Periódico do Direito Ambiental, em setembro de 1991 (TRINDADE, 1993, p.27).

²⁰ O direito de beneficiar-se de um meio ambiente saudável é o único aspecto – e o mais passivo – de uma rede complexa de múltiplas relações jurídicas. Tal direito à *jouissance* também revela alguns requisitos democráticos ou aspectos ativos. Isso pressupõe, por exemplo, uma sociedade livre e responsável, onde todos tem acesso à informação (informação geral e específica), incluído aquela com relação direta com a conservação ambiental. De primordial importância são os três direitos à participação democrática, tanto quanto o direito a medidas efetivas. Suficiente lembrar que foi nos escuros períodos de ditaduras e regimes autoritários que a maioria das violações aos direitos humanos e ao meio ambiente ocorreram (TRINDADE, KISS in TRINDADE, 1995, p. 290).

A questão ambiental, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro/1992) passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional, particularmente, no ponto em que se reconheceu ao homem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao gozo de condições de vida adequadas, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e bem-estar.

O direito ao meio ambiente foi reconhecido no plano internacional pela declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre o referido assunto, em Estocolmo, em junho de 1972, cujos 26 princípios têm a mesma relevância para os Estados que teve a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, servindo de paradigma e referencial ético para toda a comunidade internacional, no que tange à proteção internacional do meio ambiente como um direito humano fundamental de todos (MAZZUOLI, 2007, p. 178).

Para SILVA (2000, p. 67), a Declaração de Estocolmo de 1972, abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados²¹.

No primeiro princípio da Declaração de Estocolmo reconheceu-se que o meio ambiente é direito humano fundamental:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações. A tal respeito, as políticas de promover e perpetuar o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e suas outras formas, e a dominação estrangeira, ficam condenadas e devem ser eliminadas.

²¹ A Declaração de Estocolmo conseguiu modificar o foco do pensamento ambiental do planeta, mesmo não se revestindo da qualidade de tratado internacional, enquadrando-se, no âmbito daquilo que se convencionou chamar de *soft law* ou *droit doux* (direito flexível), cuja moderna acepção compreende todas aquelas normas que visam regulamentar futuros comportamentos dos Estados, sem deterem o status de “norma jurídica”, e que impõem sanções de conteúdo moral, assim como outras que podem ser consideradas como extrajurídicas, em caso de descumprimento ou inobservância de seus postulados (MAZZUOLI, 2007, p. 178).

As relações estabelecidas pela Declaração de Estocolmo, entre o meio ambiente, desenvolvimento, condições de vida satisfatórias, dignidade, bem estar e direitos individuais, incluindo o direito à vida, constituem um reconhecimento do direito a um meio ambiente saudável, que, por sua vez, está intrinsecamente ligado, tanto individual como coletivamente, aos padrões e princípios de direitos humanos universalmente reconhecidos. Nesse sentido, esses direitos poderiam ser demandados por seus beneficiários (indivíduos, ONGs, etc.), tanto no ordenamento jurídico interno como no internacional. Sob esse ponto de vista, a garantia dos direitos à participação, à liberdade de associação, à informação e ao acesso ao poder judiciário, assim como a soberania sobre os recursos genéticos e a proteção dos direitos dos povos indígenas ganham especial relevo (FONSECA, 2007, p.130).

Assim, o direito à integridade do meio ambiente reflete dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.

Como visto, a partir da Conferência de Estocolmo, iniciou-se um movimento de internalização do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado no direito positivo dos países da comunidade internacional.

Nesse contexto, os preceitos trazidos no art. 225 da Constituição Federal de 1988 traduzem a consagração, em âmbito constitucional, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. Prerrogativa esta consistente no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que assiste de modo subjetivamente indeterminado a todos da sociedade, o que, por seu turno, justifica a especial obrigação tanto do Estado, como também da própria sociedade, de defendê-lo e preservá-lo, evitando-se, deste modo, que irrompam, os graves conflitos intra e intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos (LAFER, 1988, p. 131).

3. O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

No âmbito internacional, o sistema normativo global é formado a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos, complementada pelos Pactos de Direitos²², cuja finalidade é dar obrigatoriedade aos direitos ali previstos.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem e os seus dois Pactos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, estruturaram a denominada Carta Internacional de Direitos Humanos, a espinha dorsal do arcabouço jurídico de proteção dos direitos humanos, que também originou o sistema normativo global de Direitos Humanos. Este sistema se divide em geral e especial²³.

Ao lado do sistema global, surgem os sistemas regionais de proteção²⁴, que buscam internacionalizar os direitos humanos no plano regional, particularmente na Europa, América e África^{25 26}, cada um apresentando aparato jurídico próprio²⁷ (PIOVESAN, 2011, p. 85).

²² Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e um Protocolo Facultativo aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966.

²³ O sistema normativo global geral é constituído pela Carta Internacional de Direitos Humanos que contém a Declaração Universal dos Direitos Humanos; e os Pactos Internacionais de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e de Direitos Civis e Políticos. O sistema normativo global especial é composto de uma multiplicidade de tratados que tutelam bens específicos para grupos ou indivíduos também especificados, em razão de sua vulnerabilidade (TAQUARY, 2013, p. 79).

²⁴ A respeito da criação do sistema regional de proteção, explica Henry Steiner: "Embora o Capítulo VIII da Carta da ONU faça expressa menção aos acordos regionais com vistas à paz e segurança internacionais, ele é silente quanto à cooperação no que tange aos direitos humanos. Todavia, o Conselho da Europa, já em 1950, adotava a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Em 1969, a Convenção Americana era adotada. Em 1977, as Nações Unidas formalmente endossaram uma nova concepção, encorajando 'os Estados, em áreas em que acordos regionais de direitos humanos ainda não existissem a considerar a possibilidade de firmar tais acordos, com vista a estabelecer em sua respectiva região um sólido aparato regional para a promoção e proteção (Assembleia Geral, resolução 32/127 1977) (PIOVESAN, 2011, p. 85).

²⁵ A adoção de sistemas regionais de proteção dos direitos humanos é vantajosa, na medida em que um número menor de Estados está envolvido, o consenso político se torna mais fácil, seja com relação aos textos convencionais, seja quanto aos mecanismos de monitoramento. Por outro lado, é vantajoso quanto à questão da efetividade, pois enquanto o sistema global de proteção dos direitos humanos geralmente sofre com a ausência de uma capacidade sancionatória que têm os sistemas nacionais, os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos apresentam vantagens comparativamente ao sistema da ONU: podem refletir com maior autenticidade as peculiaridades e os valores históricos de povos de uma determinada região, resultando em uma aceitação mais espontânea, e, devido à aproximação geográfica dos Estados envolvidos, os sistemas regionais têm

Os sistemas global e regional não são dicotômicos: ao revés, são complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos no plano internacional. Vale dizer, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos^{28 29}(PIOVESAN, 2011, p. 90).

No âmbito regional de proteção aos direitos humanos, temos o Sistema Interamericano de Proteção dos direitos humanos que tem sua base de sustentação em dois documentos: a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem³⁰ e

a potencialidade de exercer fortes pressões em face de Estados vizinhos, em casos de violações. Um efetivo sistema regional pode conseqüentemente complementar o sistema global em diversas formas (PIOVESAN, 2011, p. 86).

²⁶ Há, atualmente, três sistemas regionais principais – europeu, o interamericano e o africano. Adicionalmente, há um incipiente sistema árabe e a proposta de criação de um sistema regional asiático (PIOVESAN, 2011, p. 87).

²⁷ O sistema europeu conta com a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, que estabeleceu originariamente a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Com o Protocolo n. 11, em vigor desde novembro de 1998, houve a fusão da Comissão com a Corte, com vistas à maior justicialização do sistema europeu, mediante uma Corte reformada e permanente. Já o sistema interamericano tem como principal instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que prevê a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana. Por fim, o sistema africano apresenta como principal instrumento a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981, que, por sua vez, institui a criada Comissão Africana de Direitos Humanos, tendo sido posteriormente criada a Corte Africana de Direitos Humanos, mediante um Protocolo à Carta, que entrou em vigor em 2004 (PIOVESAN, 2011, p. 87).

²⁸ O propósito da coexistência de distintos instrumentos jurídicos garantindo os mesmos direitos – é, pois, ampliar e fortalecer a proteção dos direitos humanos. O que importa é o grau de eficácia da proteção, e, por isso, deve ser aplicada a norma que no caso concreto melhor proteja a vítima. Nesse sentido, leciona Antônio Augusto Cançado Trindade: "O critério da primazia da norma mais favorável às pessoas protegidas, consagrado expressamente em tantos tratados de direitos humanos, contribui em primeiro lugar para reduzir ou minimizar consideravelmente as pretensas possibilidades de 'conflitos' entre instrumentos legais em seus aspectos normativos. Contribui, em segundo lugar, para obter maior coordenação entre tais instrumentos em dimensão tanto vertical (tratados e instrumentos de direito interno) quanto horizontal (dois ou mais tratados). Contribui, em terceiro lugar, para demonstrar que a tendência e o propósito da coexistência de distintos instrumentos jurídicos garantindo os mesmos direitos são no sentido de ampliar e fortalecer a proteção (PIOVESAN, 2011, p. 90).

²⁹ Deve-se ressaltar, contudo, que, no sistema global, não há ainda um Tribunal Internacional de Direitos Humanos. Há a Corte Internacional de Justiça, (principal órgão jurisdicional da ONU, cuja jurisdição só pode ser acionada por Estados), os Tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda (criados por resolução do Conselho de Segurança da ONU) e o Tribunal Penal Internacional (para o julgamento dos mais graves crimes contra a ordem internacional. Constituindo-se medida imperativa para o fortalecimento dos direitos humanos na ordem contemporânea a criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos no âmbito da ONU constitui medida imperativa.

Diversamente, nos sistemas regionais, seja o europeu, seja o interamericano, ou mais recentemente, o africano, as Cortes de Direitos Humanos têm assumido extraordinária relevância, como especial *locus* para a proteção de direitos humanos. A jurisprudência internacional tem consolidado uma importante arena para a proteção de direitos, quando as instituições nacionais se mostram falhas e omissas em fazê-lo (PIOVESAN, 2011, p. 92).

³⁰ A Declaração Americana prevê em seu texto a existência de direitos civis, políticos sociais, econômicos e culturais, bem como de deveres do homem para com a coletividade.

Na 9ª. Conferência dos Estados Americanos, em 1948, Bogotá, Colômbia, foi adotada a Carta da OEA que, no Capítulo II reafirmam PRINCÍPIOS, Artigo 3, alínea dispõe: "os Estados americanos

a Carta Interamericana de Garantias Sociais, ambas de 1948 e anteriores à Declaração Universal de Direitos do Homem³¹ (TAQUARY, 2013, p. 88).

É, portanto, após a Segunda Guerra Mundial que os Estados independentes da América começaram a desenvolver um sistema regional de proteção dos direitos humanos (OLIVEIRA, 2009, p.168).

A análise do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos demanda consideração acerca do seu contexto histórico, bem como de suas peculiaridades regionais. Trata-se de uma região marcada por elevado grau de exclusão e desigualdade social, ao qual se somam democracias em fase de consolidação. A região ainda convive com as reminiscências do legado dos regimes autoritários ditatoriais, com uma cultura de violência e de impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direito e com a precária tradição de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico³² (PIOVESAN, 2011, p. 123).

Destacam-se os seguintes motivos para a formação e desenvolvimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (OLIVEIRA, 2009, 170):

proclamam os Direitos os seguintes princípios: 1) os Estados americanos proclamam os Direitos Fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade credo ou sexo. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem inicialmente representava uma aspiração moral, mas, em razão da legitimidade de seu conteúdo, foi gradativamente evoluindo até ser reconhecida como uma norma juridicamente vinculante, relativamente aos direitos fundamentais que estabelece. Esse processo de transformação do valor jurídico da Declaração Americana tem como referência significativa a criação, em 1959, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para garantir a aplicabilidade dos direitos humanos consagrados na Declaração Americana. (OLIVEIRA, 2009, p. 168).

³¹ A Carta Internacional Americana de Garantias Sociais tem por objetivo declarar os princípios fundamentais que devem amparar os trabalhadores de toda a classe e constituir um mínimo de direito de eu eles devem gozar nos Estados Americanos sem prejuízo de que as leis de cada um possam ampliar esses direitos e reconhecer outros mais favoráveis, e considera como básicos os seguintes princípios(p. 89)

1. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem ao lado da Carta Internacional Americana constituem os pilares sobre os quais se assenta o sistema interamericano, ao afirmar os direitos humanos como inerentes à pessoa; relacionar direitos e deveres dos homens, estabelecer a proteção a direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos.

2. Consolidando esta estrutura foram celebradas várias convenções, merecendo destaque:

3. Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, protocolada em Salvador, em 1988;(p. 89)

³² Dois períodos demarcam o contexto latino-americano: o período dos regimes ditatoriais e o período da transição política aos regimes democráticos, marcado pelo fim das ditaduras militares, na década de 80, na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Brasil. Ao longo dos regimes ditatoriais que assolaram os Estados da região, os mais básicos direitos e liberdades foram violados, sob as marcas das execuções sumárias; dos desaparecimentos forçados; das torturas sistemáticas; das prisões ilegais e arbitrárias; das perseguições político-ideológicas; e da abolição das liberdades de expressão, reunião e associação (PIOVESAN, 2011, p. 123).

- a criação de um sistema de normas de direito internacional permite um nível mais amplo de legitimação, além das fronteiras nacionais para aqueles que defendem o sistema democrático de governo;
- com a criação um sistema internacional de direitos humanos pode ser atingido um duplo objetivo: a) resguarda as sociedades democráticas permitindo a intervenção supranacional antes que se concretize uma situação de polarização extrema, resultando no uso da força; b) permite o aprimoramento das sociedades democráticas, ampliando os espaços de liberdade existentes nacionalmente;
- o desenvolvimento de um sistema internacional de direitos humanos e mais especificamente, hemisféricos, agrega a vantagem para as democracias latino-americanas, no sentido de que as normas e procedimentos internacionais aprovados por esses Estados não são contraditórios com o princípio da não intervenção, fundamental para os membros da Organização dos Estados Americanos – OEA, em face de sua Carta;
- existência de um sistema de normas e procedimentos jurídicos minimiza possibilidade de que os direitos humanos tenham sua aplicabilidade informada segundo critérios de teor, basicamente, políticos. Pois, caso a supervisão do efetivo cumprimento das obrigações de respeito aos direitos humanos seja basicamente política, há o risco eminente de que os “amigos” não sejam criticados, o que representa grave ofensa à legitimidade e credibilidade sistema de proteção.

A implementação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, teve como principais dificuldades políticas econômicas inadequadas para a América Latina e a inexistência de uma tradição democrática no seio de alguns dos Estados do continente americano (OLIVEIRA, 2009, p. 171)^{33 34}.

³³ GROSSMAN (1991, p. 251)(GROSSMAN, Claudio Reflexiones sobre el sistema de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. In: Estudios Basicos de Derechos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991. t. I. p, 251-252) chama a atenção para o fato de como na história da maioria dos países da América Latina, a questão de os direitos humanos se apresentar como uma luta contra as ditaduras pode parecer que basta que um governo seja eleito por um processo democrático para que todos os problemas referentes à proteção e garantia dos direitos humanos estejam resolvidos. E, assim, o sistema regional deve ter como objetivo principal a instituição de governos democráticos. Contudo, embora governos democráticos promovam meios e condições favoráveis à proteção dos direitos humanos, isso não significa necessariamente que a existência de governos democráticos garanta, efetivamente, a proteção dos direitos humanos. Com efeito, as eleições não figuram como o único critério de aferição de um governo como democrático. Também é importante verificar de que forma ocorreram as eleições, se com respeito aos direitos

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos³⁵ consigna em seu texto as estreitas relações entre proteção dos direitos humanos e da democracia^{36 37 38}.

Percebe-se que o conceito de democracia representativa é fundamental e determinante na sua interpretação, visto que, no contexto democrático há maiores possibilidades de uma mais adequada proteção dos direitos do homem (OLIVEIRA, 2009, p. 174). O ideal democrático representativo pode ser reconhecido como o “núcleo duro” desse sistema de proteção regional³⁹.

Incumbe aos Estados-Partes, na Convenção, a obrigação de respeitar os direitos e de adotar disposições de direito interno, isto é, medidas legislativas e judiciárias para tornar efetivos os direitos e liberdades previstas na Convenção (TAQUARY, 2013, p. 91).

humanos e com a participação de diversos segmentos e linhas de pensamento. Dessa forma, o Sistema Interamericano tem como marco fundamental tanto a promoção direta de governos democráticos, como dos direitos humanos. E, para tanto, estabelece normas, procedimentos e mecanismos internacionais voltados para esses fins (OLIVEIRA, 2009, p. 172).

³⁴ Nesse Contexto, a região latino-americana tem um duplo desafio: romper em definitivo com o legado da cultura autoritária ditatorial e consolidar o regime democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos amplamente considerados – direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Como reitera a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, há uma relação indissociável entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento (PIOVESAN, 2011, p. 124). Em outras palavras, a densificação do regime democrático na região requer o enfrentamento do elevado padrão de violação aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, em face do alto grau de exclusão e desigualdade social, que compromete a vigência plena dos direitos humanos na região, sendo fator de instabilidade ao próprio regime democrático. E à luz desses desafios que será enfocado o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos (PIOVESAN, 2011, p. 125).

³⁵ A Convenção Americana foi aprovada na Conferência Interamericana Especial sobre Direitos Humanos realizada de 7 a 22 de novembro de 1969, com previsão de entrar em vigor em 1978, em San José da Costa Rica, daí conhecida como Pacto de San José da Costa Rica (TAQUARY, 2013, p. 90).

³⁶ Já no preâmbulo, “reafirma seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro de instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundada no respeito dos direitos essenciais do homem” e “reconhece que os direitos essenciais do homem não derivam do ato de ser ele nacional de determinado Estado, mas do fato de ter como fundamento os tributos da pessoa humana, razão por que justifica uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos” estabelecendo três partes: a primeira referente aos deveres dos Estados e direitos protegidos, a segunda, aos meios de proteção, e a terceira, estabelecendo disposições gerais e transitórias (TAQUARY, 2013, p. 90)

³⁷ “Artigo 32- Correlação entre deveres e direitos. I. Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade. 2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática.”

³⁸ Brasil somente ratificou a Convenção em 6 de novembro de 1992, por intermédio do Decreto nº 678/92, que foi aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 27, de 1992 (DO de 28.5.1992), reafirmando em seu preâmbulo as suas fontes: A Carta da Organização dos Estados Americanos; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. (TAQUARY, 2013, p. 90).

³⁹ O conceito de democracia, como conceito nuclear, é tão significativo que sua percepção vai permitir interpretações amplas, como a que sustenta a Corte Interamericana sobre direito à vida, nesse inclusa a sadia qualidade em que ela se verifica (OLIVEIRA, 2009, p. 175).

Relativamente aos direitos e liberdades, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴⁰ estabelece duas categorias: direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais⁴¹.

Quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais, diferentemente dos direitos civis e políticos, a Convenção não os especifica, dedicando a eles apenas o artigo 26, consoante o qual os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade, dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados⁴².

Dois pontos podem ser destacados do referido artigo 26: o caráter progressivo da efetividade desses direitos e a vinculação da realização de condutas de concreção desses direitos à disponibilidade de recursos de cada Estado (OLIVEIRA, 2009, p. 176).

Em adição à Convenção Americana de Direitos Humanos, foi adotado em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, o Protocolo de San Salvador⁴³. Neste, os Estados-Partes comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto

⁴⁰ A Convenção enumera deveres inerentes aos Estados-Partes. Os deveres especificados são basicamente os seguintes: respeitar os direitos e liberdades reconhecidas na Convenção; garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem garantir discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social e adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições da Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

⁴¹ No que tange aos primeiros, direitos civis e políticos, a Convenção reconhece uma gama de direitos e garantias dessa natureza e disciplina, especificamente, direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, direito à vida, direito à integridade pessoal, direito à liberdade pessoal, princípio da legalidade e da retroatividade, direito à indenização, direito à proteção da honra e da dignidade, liberdade de consciência e de religião, liberdade de pensamento e de expressão, direito de retificação ou resposta, direito de reunião, liberdade de associação, direito à proteção da família, direito ao nome, direito à nacionalidade, direito à propriedade privada, direito de circulação e de residência, direitos políticos, direito à igualdade perante a lei e direito à proteção judicial. (OLIVEIRA, 2009, p. 175).

⁴² “Artigo 26 - Desenvolvimento Progressivo. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade, dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da organização dos Estados Americanos reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”

⁴³ Firmado em 17 de novembro de 1988.

de ordem interna, como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo. São referenciados os seguintes direitos: direito ao trabalho, direitos sindicais, direito à previdência social, direito à saúde, direito a um meio ambiente sadio, direito à alimentação, direito à educação, direito aos benefícios da cultura, direito à constituição e proteção da família, direito da criança, proteção de pessoas idosas e deficientes⁴⁴.

O art. 11 do Protocolo considera expressamente o direito ao meio ambiente sadio como um direito humano ou fundamental da pessoa humana⁴⁵. Assim como, outros direitos afetos a uma sadia qualidade de vida, como o direito à alimentação, à saúde e educação, dentre outros.

Entretanto, os meios de proteção previstos no Protocolo não podem ser invocados na sua plenitude, relativamente ao direito ao meio ambiente sadio, pois, consoante o artigo 19, item 6 do Protocolo⁴⁶, somente violações a direitos sindicais e ao direito à educação ensejam a aplicação do sistema de petições individuais regulado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Desta forma, percebe-se que a questão ambiental está fora dessa margem de proteção judicial. As violações a esse direito não podem ser, pelo menos de forma direta, submetidas ao pronunciamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (OLIVEIRA, 2009, p. 177).

⁴⁴ Observa-se que o Protocolo de San Salvador avança ao discriminar certos direitos e dotar-lhes de proteção. Contudo, o caráter de progressividade e a vinculação aos recursos disponíveis, já previstos na Convenção, são mantidos, o que abre certa margem de flexibilidade à efetividade desses direitos (OLIVEIRA, 2009, p. 176)

⁴⁵ Artigo 11- Direito a um meio ambiente sadio, do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais, denominado de Protocolo de San Salvador, com a seguinte redação: “ 1.Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos; e 2. Os Estados-parte promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente” (Disponível em http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em 04.05.2015)

⁴⁶ “art. 19-6: Caso os direitos estabelecidos na alínea a do artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.” (Disponível em http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em 04.05.2015).

Isso implica dizer que o acesso à justiça em caso de violação ao direito ao meio ambiente sadio tem sido objeto de análise, por via oblíqua, quando são analisadas as violações de direitos previstos na Convenção Americana e na Declaração Americana, como os direitos à vida⁴⁷; à integridade pessoal⁴⁸; à liberdade de expressão⁴⁹; à saúde⁵⁰; à propriedade⁵¹, e às garantias judiciais e proteção judicial⁵² (TAQUARY, 2013, p. 97).

O acesso à tutela dos direitos humanos está previsto na Parte II, com a denominação jurídica de Meios de Proteção, estabelecendo dois órgãos competentes: A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos⁵³.

Figura como principal função da Comissão Interamericana de Direitos Humanos promover a observância e a defesa dos direitos humanos. E, no exercício de suas atribuições, destacam-se: estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América, formular recomendações aos Estados-Membros para que adotem medidas progressivas em favor dos direitos humano, atender as consultas que forem formuladas pelos Estados-Membros em questões de direitos humanos, atuar relativamente às petições e demais comunicações dentro de sua esfera competência, e encaminhar à Assembleia Geral da OEA um informe anual (OLIVEIRA, 2009, p. 178).

A Corte⁵⁴ Interamericana de Direitos Humanos tem competência consultiva e contenciosa⁵⁵. No exercício da primeira, elabora pareceres acerca de interpretação

⁴⁷ artigo 4 da CADH e artigo I da DADDH.

⁴⁸ artigo. 5 da CADH.

⁴⁹ artigo 13 da CADH.

⁵⁰ artigo XI da DADDH.

⁵¹ artigo 21 da CADH e artigo XXIII da DADDH.

⁵² artigos 8 e 25 da CADH e artigo XVIII da DADDH.

⁵³ Com o advento da Convenção Americana de Direitos Humanos, foi criada a Corte Interamericana de Direitos Humanos e consagrada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, já existente, porém, até então, com funções delimitadas. Por essa razão, alguns entendem que o sistema interamericano de proteção de direitos humanos tem duas origens: a primeira na Carta da OEA (1959) e a segunda na Convenção Americana, posição ratificada ante os eventos citados.

⁵⁴ Instituída no âmbito da Convenção Americana de Direitos Humanos, tem sua sede em San José da Costa Rica, onde foi instalada a 3 de setembro de 1979, podendo realizar reuniões em qualquer Estado membro da OEA quando a maioria de seus membros considerar conveniente e mediante aprovação do referido Estado. É uma instituição autônoma, cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conforme art. primeiro de seu estatuto, sendo seu presidente o professor Cançado Trindade (TAQUARY, 2013, p. 92).

de quaisquer dispositivos da Convenção, bem como de outros tratados de proteção de direitos humanos nos Estados Americanos, mediante consulta dos Estados-Partes ou na Convenção, ou ainda sobre a compatibilidade entre leis internas do país solicitante e os demais instrumentos internacionais, e relatórios que submeterá à Assembleia Geral da OEA sobre suas atividades do ano anterior e indicará os casos que um Estado-Parte não tenha dado cumprimento a suas sentenças (TAQUARY, 2013, p.93)

No cumprimento da segunda função, a Corte, depois de verificados pressupostos de admissibilidade⁵⁶, decidirá se houve violação de um direito ou liberdade protegido na Convenção e prolatará uma sentença, determinando a restauração do gozo do direito ou da liberdade violados e a reparação das consequências advindas com a prática do ato violador. Suas sentenças têm força executiva, podendo os Estados cumpri-las espontaneamente, mediante monitoramento daquele órgão se houver acordo no cumprimento da sentença de mérito ou procedimento estabelecido pela Corte (TAQUARY, 2013, p.96).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos exerce função assemelhada à Promotoria de Justiça, competindo-lhe receber de qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou de entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Membros da OEA, petições com denúncias ou queixas de violação da Convenção por um Estado-Parte⁵⁷ (TAQUARY, 2013, p. 93).

⁵⁵ No desempenho de sua primeira função, apresenta seminários, palestras, relatórios visando à promoção de direitos humanos, ou ainda responde a consultas acerca de questões levantadas pelos Estados que compõem a OEA. Note-se que pode formular recomendações para todo Estado-Membro daquela organização. Todavia, quanto à competência contenciosa suas decisões somente atingem os Estados que hajam ratificado a Convenção e que tenham declarado reconhecer a competência da Comissão (por tempo indefinido, definido ou para um caso especial) para receber e examinar as comunicações que um Estado-Parte alegue contra outro, também parte, violações dos direitos humanos previstos no Pacto de São José (TAQUARY, 2013, p. 93).

⁵⁶ São pressupostos de admissibilidade: esgotamento dos recursos de jurisdição interna, não haja litispendência, ou coisa julgada, ou seja, não esteja o fato sendo objeto de análise em outra esfera internacional e não tenha decorrido o prazo de seis meses a partir da ciência da decisão que lhe negou acolhimento de sua pretensão.

⁵⁷ A Corte somente poderá conhecer de pedidos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e dos Estados-Partes que tenham ratificado a cláusula facultativa constante no art. 62 da Convenção Americana, declarando ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da referida Convenção, ou sob condição da reciprocidade, para casos específicos e por prazo determinado (p. 93).

4. A PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.

Conforme mencionado em capítulo anterior, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, não menciona entre os direitos humanos que protege judicialmente o direito de todos ao meio ambiente sadio. Como consequência, a Corte Interamericana de Direitos Humanos fica impossibilitada de, por via direta, examinar e resolver sobre violações do direito fundamental ao meio ambiente necessário a uma sadia qualidade de vida (OLIVEIRA, 2009, p.184).

A análise de casos envolvendo violações ao direito ao meio ambiente sadio ocorre de maneira indireta. Por via oblíqua. Isso porque o exame do tema por esse Tribunal se dá pela perspectiva segundo a qual meio ambiente significa qualidade de vida digna, para as presentes e futuras gerações⁵⁸ (OLIVEIRA, 2009, p. 199).

Em todas as sentenças em que o tema do meio ambiente é referido, isso acontece por conexão com outros direitos humanos previstos na Convenção. São fundamentalmente, como os direitos à vida; à integridade pessoal; à liberdade de expressão; à saúde; à propriedade, e às garantias judiciais e proteção judicial que têm permitido a interseção da questão ambiental⁵⁹. A Corte IDH realizou esta análise transversal dos direitos relacionados ao meio ambiente sadio, ao jugar oito casos⁶⁰.

⁵⁸ Destaca-se que, coerentemente com todas as alargadas premissas interpretativas estabelecidas pela Corte Interamericana, o conceito de meio ambiente se projeta em sua jurisprudência por meio definições holísticas, figurando como sadia qualidade de vida, capaz de congrega elementos tanto físicos, químicos e biológicos, como econômicos e socioculturais, dentre outros (OLIVEIRA, 2009, p. 185).

⁵⁹ Toda a jurisprudência referida tem por foco questões ligadas a grupos étnicos, como as comunidades indígenas ou grupos tribais. Portanto, o exame do problema ambiental pela Corte Interamericana resulta da "interseção da interseção", pois a proteção de grupos étnicos é uma consequência dos direitos garantidos na Convenção (OLIVEIRA, 2009, p. 185).

⁶⁰ 1. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C. No. 79; 2. Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana v. Suriname. Sentença de 15 junho de 2005. Série C No. 124; 3. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentença de 17 de junho 2005. Série C No. 125; 4. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146; 5. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros v. Chile. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C No. 151; 6. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No.172; 7. Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentença de 24 de agosto de 2010; 8. Corte IDH. Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador. Sentença de 27 de junho de 2012.

De um modo geral, a Corte adota uma perspectiva fundada em um diálogo intercultural⁶¹, que leva em conta a diversidade cultural existente entre os Estados-signatários e, principalmente, existente entre as diferentes visões de mundo e conjunto de valores que compõem cada sociedade de cada Estado-signatário⁶².

Para o Tribunal, deve-se buscar maior tolerância, liberdade e observância ao mínimo ético irredutível, com a finalidade de se alcançar uma cultura de direitos humanos, que proteja os seus cidadãos, em relação ao que lhes deve ser universalmente garantido, independente de sua religião, cultura ou nacionalidade.

Percebe-se em seus julgados, uma visão nitidamente progressista e emancipatória dos direitos humanos contemplados na Convenção Americana de Direitos Humanos, de modo a interpretá-los extensivamente^{63 64}, aumentando assim, os deveres dos Estados-signatários⁶⁵.

⁶¹ As questões interculturais envolvendo igualdade e diferença entre os seres humanos devem ser resolvidas a partir de um diálogo intercultural que pressupõe a seguinte construção: “uma vez que todas as culturas tendem a distribuir pessoas e grupos de acordo com dois princípios concorrentes de igualdade e diferença, as pessoas e os grupos sociais têm o direito de ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (SANTOS, 1997, p. 30).

⁶² Exemplo disso é a concepção de posse e propriedade adotada pelo Tribunal. A Corte considera que conceitos de propriedade e posse nas comunidades indígenas tem uma significação coletiva, no sentido de que a pertença desta não se centra em um indivíduo, senão no grupo e sua comunidade. Essa noção não necessariamente corresponde a concepção clássica de propriedade, porém merece igual proteção do artigo 21, da Convenção Americana. Desconhecer as versões específicas do direito ao uso e gozo dos bens, dadas pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo equivaleria a sustentar que somente existe uma forma de usar e dispor dos bens, o que por sua vez significaria tornar ilusória a proteção do artigo 21 da Convenção para milhões de pessoas (OLIVEIRA, 2009, p. 189).

⁶³ Em sua jurisprudência, a Corte salienta que os tratados de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação tem de acompanhar a evolução dos tempos e as condições de vida do momento. Essa interpretação evolutiva é compatível com as regras gerais de interpretação estabelecidas no artigo 29 da Convenção Americana, bem como na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Nesse sentido, esta Corte tem afirmado que, ao interpretar um tratado, não só se levam em conta os acordos e instrumentos com ele formalmente relacionados (artigo 31.2 da Convenção de Viena), mas também o sistema no qual se inscreve (artigo 31.3 do mesmo instrumento). *Precedentes: O Direito à Informação sobre a Assistência Consular no Âmbito das Garantias do Devido Processo Legal*. Parecer Consultivo OC-15/97 de 14 de novembro de 1997. Série A N° 15, par. 114; *Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros vs Guatemala)*. Mérito, 1999, par. 193; e *Caso Irmãos Gómez Paquiyauri vs Peru*. Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 8 de julho de 2004. Série C N° 110, par. 165. (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 161).

⁶⁴ O Tribunal tem considerado também que pode abordar a interpretação de um tratado sempre que esteja diretamente implicada a proteção dos direitos humanos num Estado membro do Sistema Interamericano mesmo que esse instrumento não tenha origem no mesmo sistema regional de proteção. *Precedentes: Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança*. Parecer Consultivo OC-17/02, de 28 de agosto de 2002. Série A No 17, par. 22. *Interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem no Âmbito do Artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Parecer Consultivo OC-10/89, de 14 de julho de 1989. Série A No 10, par. 44; *O Direito à*

Pode-se afirmar que a Corte IDH concebe a comunidade internacional como uma comunidade de princípios. O modelo da comunidade de princípios insiste em que as pessoas – no caso, os Estados – são membros de uma comunidade política genuína apenas quando aceitam ser governados por princípios comuns, e não apenas por regras criadas por um acordo político⁶⁶.

Assim, o modo de interpretação realizado com relação ao direito à vida e ao direito à propriedade, demonstram a superação de uma visão meramente positivista de tais direitos.

Os direitos humanos não podem ser manejados apenas a partir de suas concepções clássicas, sob pena de tornar ilusória a proteção constante na CADH e demais documentos internacionais. Deve-se interpretá-los construtivamente, ampliativamente, de modo a tornar digna a vida de todos os seres humanos.

Nesse sentido, o direito à propriedade adquire novos contornos, para se adequar aos modos de vida dos povos indígenas, seus costumes, valores e

Informação sobre a Assistência Consular no Âmbito das Garantias do Devido Processo Legal, par. 109; e "Outros Tratados" Objeto da Função Consultiva da Corte (artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), Parecer Consultivo OC-1/82, de 24 de setembro de 1982. Série A No 1, par. 21, 14, 32, 38, 44, 48. Nesse sentido, a Corte interpretou o artigo 21 da Convenção à luz da legislação interna referente aos direitos dos membros dos povos indígenas e tribais, como, por exemplo, em casos da Nicarágua, Paraguai e Suriname, como também levou em conta a Convenção no 169 da OIT. Precedentes: Cf. Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas, 2005, par. 125 a 130 e 138 a 139; Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai, 2006, par. 117 e 122 a 123; e Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai, 2010, par. 143; Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2007, par. 93, 94 e 106 a 117; e Caso da Comunidade Moiwana vs Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2005, par. 86.39 a 86.41 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 161).

⁶⁵ Nos casos *da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*, 2005 par. 51; e *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai*, 2006, par. 59 a 60, a Corte IDH consignou: "Considerando que o presente caso trata dos direitos dos membros de uma comunidade indígena, a Corte considera oportuno recordar que, de acordo com os artigos 24 (Igualdade perante a Lei) e 1.1 (Obrigação de Respeitar os Direitos) da Convenção Americana, os Estados devem garantir, em condições de igualdade, o pleno exercício e gozo dos direitos destas pessoas que estão sujeitas à sua jurisdição. Entretanto, há de se ressaltar que para garantir efetivamente estes direitos, ao interpretar e aplicar sua normativa interna, os Estados devem levar em consideração as características próprias que diferenciam os membros dos povos indígenas da população em geral e que conformam sua identidade cultural. O mesmo raciocínio deve aplicar a Corte, como, com efeito, fará no presente caso, para apreciar o alcance e o conteúdo dos artigos da Convenção Americana, cuja violação a Comissão e os representantes imputam ao Estado." (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 162).

⁶⁶ No modelo de comunidade de princípios, a política é uma arena de debates sobre quais princípios a comunidade deve adotar como sistema, que concepção deve ter de justiça, equidade e devido processo legal e não a imagem diferente, apropriada a outros modelos, na qual cada pessoa tenta fazer valer suas convicções no território do poder ou de regras possível (DWORKIN, 2007, p. 253). A comunidade de princípios é o espaço de aplicação do direito como integridade (DWORKIN, 2007).

tradições, de modo que o direito à propriedade passa a ser um direito coletivo, ou seja, que tem a comunidade indígena como seu titular⁶⁷. Ultrapassou-se, assim, a visão meramente individual desse direito. Ademais, essa perspectiva mais progressista, também leva em consideração o fato de que a terra está relacionada com as tradições e expressões, costumes e linguagens, artes e rituais, conhecimentos e usos da natureza, ao direito consuetudinário, espiritualidade, filosofia e valores, desses povos. Trata-se não somente de um patrimônio material, mas principalmente um patrimônio cultural imaterial e intergeracional.

Disso decorre que os Estados, ao pretender impor restrições a tal direito, devem observar que isso pode prejudicar outros direitos básicos dos povos indígenas como o direito à identidade cultural e à própria existência da comunidade afetada. Portanto, os Estados devem assegurar a efetiva participação, inclusive com caráter vinculativo, mediante pleno conjunto de informações claras e acessíveis, dos membros da comunidade indígena, na decisão que afete seus direitos territoriais.

De igual forma, a jurisprudência interamericana superou uma visão individualista e estática dos direitos à liberdade de pensamento e expressão e dos direitos políticos. Consoante a presente perspectiva, tais direitos exigem também um amplo acesso à informação a fim de que possam ser efetivamente concretizados. O acesso à informação é fundamental para o adequado exercício do controle democrático da gestão estatal.

Além disso, o direito à consulta prévia e informada constitui-se em uma dimensão dos direitos políticos, uma vez que é um meio que as populações indígenas possuem de tomar decisões e relacionar-se politicamente com outros povos indígenas e com o Estado, constituindo um espaço político de eleição e decisão onde o povo participa de acordo com seus usos e costumes ancestrais.

Com relação aos demais direitos, deve-se destacar o posicionamento em prol da busca da efetividade dos dispositivos da CADH, pois, os Estados, ao reconhecerem os direitos humanos, têm o dever de não somente respeitar esses

⁶⁷ Os direitos coletivos dos povos indígenas não se limitam à questão do território, ultrapassam-no e atingem o âmago do direito ao desenvolvimento, ou aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. A diferença destes direitos daqueles estabelecidos nos pactos internacionais de direitos humanos está no caráter coletivo que estes adquirem e que por isso representam uma novidade para o sistema jurídico, potencializando sua função emancipatória (MARÉS, 2003, p. 105).

direitos, como também de velar por eles, de modo a garantir o cumprimento das obrigações internacionais por parte de todas as instituições, públicas ou privadas, bem como, o dever de impedir que ocorram violações a estes direitos (CÁCEDA, 2008, p. 258).

Passa-se a analisar um pouco mais detidamente os principais temas socioambientais abordados pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

4.1. O DIREITO À VIDA

A Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu, em sua jurisprudência, que as obrigações impostas pelo artigo 4º da Convenção Americana, relacionado ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, pressupõem a obrigação negativa, por parte dos Estados de que ninguém seja privado de sua vida arbitrariamente e, além disso, à luz de sua obrigação de garantir o pleno e livre exercício dos direitos humanos, exigem que os Estados adotem todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida (obrigação positiva) daqueles que se encontrem sob sua jurisdição (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 244)^{68 69}.

⁶⁸ Das obrigações gerais estabelecidas nos artigos 1.1 e 2 da Convenção decorrem deveres especiais, determináveis em função das necessidades específicas de proteção do sujeito de direito, seja por sua condição pessoal, seja pela situação específica em que se encontre. Vide *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C N° 134, par. 111 e 113; e *Caso Anzualdo Castro Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de setembro de 2009. Série C N° 202, par. 37. Nesse sentido, ver *Caso Gelman Vs. Uruguai. Mérito e Reparações*. Sentença de 24 de fevereiro de 2011. Série C N° 221, par. 76 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 244) .

⁶⁹ Em determinados casos, apresentaram-se circunstâncias excepcionais que permitem fundamentar e analisar a violação do artigo 4 da Convenção, a respeito de pessoas que não faleceram em consequência dos fatos violatórios. Assim, por exemplo, no *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, a Corte declarou que o Estado era responsável pela violação do direito à vida por considerar que, ao não ter garantido o direito à propriedade comunitária, o Estado os havia privado da possibilidade de ter acesso a seus meios de subsistência tradicionais, bem como ao uso e desfrute dos recursos naturais necessários à obtenção de água limpa e à prática da medicina tradicional de prevenção e cura de doenças, além de não haver adotado as medidas positivas necessárias para assegurar-lhes as condições de vida compatíveis com sua dignidade (*Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*, sentença de 17 de junho de 2005, par. 158). Ver também *Caso "Instituto de Reeducação do Menor" Vs. Paraguai. Exceções Preliminares, Mérito*,

As decisões da Corte que tratam da violação do direito à vida relativamente a grupos étnicos abraçam uma concepção que vai além do sentido biológico de vida⁷⁰. Em essência, este direito compreende não somente o direito de todo ser humano não ser privado da vida arbitrariamente, senão também o direito a que não se gerem condições que lhe peçam ou dificultem o acesso a uma existência digna (OLIVEIRA, 2009, p. 187).

Seguindo esse raciocínio, a Corte estabelece uma relação direta e condicional entre o direito à vida digna e acesso aos recursos naturais especialmente em se tratando de comunidade indígena⁷¹. Inclusive reconhecendo que as afetações especiais do direito à saúde, do direito à alimentação e ao acesso a água limpa impactam de maneira aguda o direito a uma existência digna e a condições básicas para o exercício de outros direitos humanos como o direito à educação e à identidade cultural (OLIVEIRA, 2009, p. 187).

É claro que um Estado não pode ser responsável por qualquer situação de risco do direito à vida. Levando em conta as dificuldades que implicam o planejamento e a adoção de políticas públicas e as escolhas de caráter operacional que devem ser feitas em função de prioridades e recursos, as obrigações positivas do Estado devem interpretar-se de maneira a não impor às autoridades um ônus impossível ou desproporcional.

Reparações e Custas. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C N° 112, par. 176; *Caso do Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C N° 163, par. 124, 125, 127 e 128; e *Caso Gelman Vs. Uruguai*, par. 130. (CORTE IDH, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador*, 2012, par. 244)

⁷⁰ Nesse enfoque, é significativa a manifestação da Corte Interamericana no caso *Comunidade indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai*, sentença de 29 de março de 2006: o direito à vida constitui um direito fundamental e seu gozo pleno é um pré-requisito para o desfrute de todos os de direitos humanos. Não sendo respeitado, todos os outros direitos carecem de sentido. Em razão desse caráter de essencialidade, não podem ser admitidos enfoques restritivos ao mesmo. Consoante com o artigo 27.2 da Convenção, esse direito compõe o núcleo inderrogável, que não pode ser suspenso em caso de guerra, perigo público ou outras ameaças à independência ou segurança dos Estados-Partes (OLIVEIRA, 2009, p. 186).

⁷¹ No exame do *Caso Comunidade indígena Yakye Axa vs. Paraguai*, sentença de 17 de junho de 2005, a Corte investigou se o Estado gerou condições que dificultaram o acesso a uma vida digna aos membros daquela comunidade ou se adotou medidas concretas, que considerando as peculiaridades culturais da comunidade, cuja forma de vida compreende uma estreita vinculação com a terra, muito diferente da cultura ocidental e seu projeto de vida em sua dimensão individual e coletiva, à luz do *corpus juris* internacional existente sobre a proteção especial, que requerem os membros das comunidades indígenas, especialmente, à luz do exposto no art. 4 da Convenção, em relação com o dever geral de garantia contido no art. 1.1 e com o dever de desenvolvimento progressivo contido no art. 26 da mesma e dos artigos 10 (direito à saúde), 11 (direito a um meio ambiente sadio); 12 (direito à alimentação); 13 (direito à educação) e 14 (direito aos benefícios da cultura) do protocolo adicional à Convenção Americana em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais e as disposições pertinentes da Convenção no 169 da OIT. (CORTE IDH, 2005).

Para que surja essa obrigação positiva, deve-se perquirir se no momento dos fatos as autoridades sabiam, ou deviam saber, da existência de uma situação de risco real e imediato para a vida de um indivíduo, ou determinado grupo de indivíduos, e não tomaram, no âmbito de suas atribuições, as medidas necessárias que razoavelmente poder-se-ia esperar para prevenir, ou evitar, esse risco⁷².

4.2. A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE ÍNDIGENA⁷³

Em todas as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativas aos direitos humanos das populações indígenas e tribais, as questões da propriedade e da posse estão sempre presentes, suscitando um novo exercício interpretativo. Assim como o conceito de vida, o de propriedade e o de posse também ganham configuração específica, pois a interpretação da Corte IDH é contextualizada e referenciada às peculiaridades socioambientais, econômicas, culturais e religiosas das comunidades em foco (OLIVEIRA, 2009, p. 188).

O artigo 21 da Convenção Americana protege a estreita vinculação que os povos indígenas possuem com suas terras, bem como com os recursos naturais dos territórios ancestrais e os elementos incorpóreos que deles emanam. Entre os povos indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que sua posse não se centra num indivíduo, mas no grupo e sua comunidade⁷⁴.

⁷² Precedentes: *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai*, 2006, par. 155 e 166. Ver também *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C Nº 140, par. 123; e *Caso Família Barrios Vs. Venezuela*, 2011, par. 123 (CORTE IDH, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador*, 2012, par. 245).

⁷³ O artigo 21 da Convenção Americana dispõe: “1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei. [...]”.

⁷⁴ Precedentes: *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*, 2001, par. 148 e 149; e *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai*, 2006, par. 85 a 87. Além disso, Comissão Interamericana, Relatório de Acompanhamento – Acesso à Justiça e Inclusão Social: O caminho para o fortalecimento da democracia na Bolívia. Documento OEA/Ser/LV/II.135, Doc. 40, de 7 de agosto de 2009, par. 156 (CORTE IDH, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador*, 2012, par. 145)

Essas noções de domínio e da posse das terras não necessariamente correspondem à concepção clássica de propriedade, mas merecem igual proteção do artigo 21 da Convenção Americana.

Desconhecer as versões específicas do direito ao uso e gozo dos bens, dadas pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo, equivaleria a sustentar que só existe uma forma de usar os bens e deles dispor, o que, por sua vez, significaria tornar ilusória a proteção dessa disposição para milhões de pessoas.⁷⁵ (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 145)

Devido à conexão intrínseca que os integrantes dos povos indígenas e tribais tem com seu território, a proteção do direito a sua posse⁷⁶, uso e gozo, é necessária para garantir a sua sobrevivência, ou seja, o direito a usar e usufruir do território careceria de sentido no contexto dos povos indígenas e tribais caso esse direito não estivesse vinculado à proteção dos recursos naturais que se encontram no território.

Por isso, a proteção dos territórios dos povos indígenas e tribais também decorre da necessidade de garantir a segurança e a manutenção, por parte deles,

⁷⁵ Precedentes: *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai*, 2006, par. 120; e *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai*, 2010, par. 87 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 145)

⁷⁶ Na sentença proferida no Caso Comunidade indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai, de 29 de março de 2006, a Corte Interamericana demonstra que já se posicionou sobre a questão da posse de terras indígenas em três situações anteriores específicas: 1) Caso Comunidade indígena Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua, sentença de 31 de agosto de 2001. Nesse caso, a Corte entendeu que a posse da terra seria suficiente para que os membros das comunidades indígenas obtivessem o reconhecimento oficial da referida propriedade e o consequente registro; 2) Caso Comunidade Moiwana vs. Suriname, sentença de 15 de junho de 2005. A Corte julgou que os membros do povo N'djuka eram os legítimos donos de suas terras tradicionais, ainda que não possuíssem a posse das mesmas, porque saíram delas em consequência dos atos de violência contra eles. Nesse caso, as terras tradicionais não foram ocupadas por terceiros; 3) Caso Comunidade indígena Yakye Axa vs. Paraguai, sentença de 17 de junho de 2005. O Tribunal entendeu que os membros da comunidade estavam facultados, inclusive pelo direito interno, a apresentar solicitação reivindicando terras tradicionais e ordenou como medida de reparação que o Estado paraguaio identificasse essas terras e as entregasse gratuitamente (OLIVEIRA, 2009, p.189). Em face dos casos citados, concluiu a Corte que: 1. a posse tradicional dos indígenas sobre suas terras tem efeitos equivalentes ao título de pleno domínio que outorga o Estado; 2. a posse tradicional outorga aos indígenas o direito a exigir o reconhecimento oficial de propriedade e seu registro; 3. os membros dos povos indígenas, que por motivos que lhes sejam alheios, tenham saído ou perdido a posse de suas terras tradicionais mantêm o direito de propriedade sobre a mesma, ainda que na falta de um título legal, salvo quando as terras tenham sido transpassadas para terceiros de boa-fé, caso em que têm o direito de recuperá-las ou a obter terras de igual extensão e qualidade. Consequentemente, a posse não é um requisito que condicione a existência do direito à recuperação de terras indígenas. (OLIVEIRA, 2009, p. 190).

do controle e uso dos recursos naturais, o que, por sua vez, permite manter seu modo de vida.

Essa vinculação entre o território e os recursos naturais que os povos indígenas e tribais usaram tradicionalmente e que são necessários para sua sobrevivência física e cultural, bem como para o desenvolvimento e continuidade de sua cosmovisão, deve ser protegida pelo artigo 21 da Convenção para garantir que possam continuar vivendo de acordo com seu modo de vida tradicional, e que sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições distintas sejam respeitados, garantidos e protegidos pelos Estados.⁷⁷ (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs EQUADOR, 2012, par. 146)

Além disso, a falta de acesso aos territórios pode impedir as comunidades indígenas de usar os recursos naturais necessários, e deles usufruir, para procurar sua subsistência, mediante suas atividades tradicionais; e de ter acesso aos sistemas tradicionais de saúde e a outras funções socioculturais, o que pode expô-los a condições de vida precárias, ou desumanas, a maior vulnerabilidade diante de doenças e epidemias, bem como submetê-los a situações de desproteção extrema, que podem implicar em várias violações de seus direitos humanos, além de ocasionar-lhes sofrimento e prejudicar a preservação de sua forma de vida, costumes e idioma⁷⁸.

Para determinar a existência da relação dos povos e comunidades indígenas com suas terras tradicionais, a Corte estabeleceu: i) que ela pode expressar-se de

⁷⁷ A devida proteção da propriedade comunal indígena, nos termos do artigo 21 da Convenção, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, impõe aos Estados a obrigação positiva de adotar medidas especiais para garantir aos povos indígenas e tribais o exercício pleno e igualitário do direito aos territórios que tradicionalmente usaram e ocuparam. Desse modo, conforme o artigo 29.b) da Convenção, as disposições do artigo 21 desse instrumento devem ser interpretadas em conjunto com outros direitos reconhecidos pelo Estado em sua legislação interna, ou em outras normas internacionais relevantes. Segundo as normas internacionais, não é possível negar às comunidades e povos indígenas o gozo de sua própria cultura, que consiste num modo de vida fortemente associado ao território e ao uso de seus recursos naturais. (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 171) . No mesmo sentido: (CORTE IDH *Caso da Comunidade Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*, 2005, par. 124, 135 e 137); e (CORTE IDH, *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai*, 2006, par. 118 e 121).

⁷⁸ Precedentes: *Caso da Comunidade Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*, 2005, par. 164; *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai*, 2006, par. 73.61 a 73.74; e *Caso Xákmok Kásek Vs. Paraguai*, 2010, par. 205, 207 e 208 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 146).

diferentes maneiras⁷⁹, de acordo com o povo indígena em questão e as circunstâncias concretas em que se encontre; e ii) que a relação com as terras deve ser possível⁸⁰.

No que se refere a medidas de salvaguarda para garantir o direito à propriedade comunal, a jurisprudência da Corte Interamericana destaca que, quando os Estados impõem limitações, ou restrições, ao exercício do direito dos povos indígenas à propriedade de suas terras, territórios e recursos naturais devem respeitar certas diretrizes⁸¹, as quais devem ser estabelecidas por lei, ser necessárias e proporcionais e ter por finalidade alcançar um objetivo legítimo numa sociedade democrática, sem implicar uma denegação da subsistência como povo⁸².

É por esse motivo que no *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*, o Tribunal estabeleceu que, para que a exploração, ou extração, de recursos naturais, nos territórios ancestrais, não impliquem uma denegação da subsistência do povo indígena como tal, o Estado deve aplicar as seguintes salvaguardas:

- i) efetuar um processo adequado e participativo que garanta seu direito à consulta, em especial, entre outras hipóteses, em casos de planos de desenvolvimento, ou de investimento, em grande escala;

⁷⁹ Algumas formas de expressão dessa relação poderiam incluir o uso ou presença tradicional, por meio dos laços espirituais ou cerimoniais; assentamentos ou cultivos esporádicos; formas tradicionais de subsistência, como caça, pesca, ou colheita sazonal ou nômade; uso de recursos naturais ligados a seus costumes ou outros elementos característicos de sua cultura. Vide *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*, 2005, par. 154; e *Caso Xákmok Kasek Vs. Paraguai*, 2010, par. 113 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 148)

⁸⁰ O segundo elemento implica que os membros da comunidade não se vejam impedidos, por causas alheias à sua vontade, de realizar as atividades que revelam a persistência da relação com suas terras tradicionais. Precedentes: *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*, 2006, par. 132; e *Caso Xákmok Kásek Vs. Paraguai*, 2010, par. 113 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 148).

⁸¹ Quando a propriedade comunal indígena e a propriedade privada particular entram em contradições reais, ou aparentes, a Convenção Americana e a jurisprudência do Tribunal dispõem as diretrizes para definir as restrições admissíveis. Precedentes: *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, Mérito, Reparações e Custas*, 2005, par. 144 e 145; e *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações, e Custas*, 2007, par. 128 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par.157).

⁸² O Tribunal também afirmou que, tratando-se de recursos naturais que se encontram no território de uma comunidade indígena, além dos critérios mencionados, exige-se que o Estado assegure-se de que essas restrições não impliquem uma denegação da subsistência do próprio povo indígena (*Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações, e Custas*, 2007, par. 128 e 129). No mesmo sentido, *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, 2005, par. 144 e 145 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par.157).

ii) a realização de um estudo de impacto ambiental; e

iii) quando seja pertinente, distribuir de maneira prudente os benefícios que decorram da extração dos recursos naturais (como uma forma de justa indenização exigida pelo artigo 21 da Convenção), segundo o que a própria comunidade determine e resolva a respeito de quais seriam os beneficiários dessa compensação, segundo seus costumes e tradições.⁸³ (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par.157)

Os arrazoados da Corte Interamericana relativamente ao direito à vida e à propriedade em julgados relacionados à questão indígena deixam claro que a perspectiva adotada pelo Tribunal vai bem mais além da estrita legalidade formal e avança para entendimento pautados em uma legalidade material, buscando, em última instância, a questão da legitimidade do direito, como se verifica nas conclusões a que chega quanto à propriedade e à posse (OLIVEIRA, 2009, p. 193).

4.3. DIREITO À CONSULTA

Para a Corte IDH, o reconhecimento do direito à consulta das comunidades e povos indígenas e tribais está alicerçado, entre outros, no respeito de seus direitos à cultura própria ou identidade cultural, os quais devem ser garantidos, sobretudo numa sociedade pluralista, multicultural e democrática⁸⁴.

É em virtude disso que o reconhecimento de direito à consulta, reconhecido na Convenção nº 169 da OIT⁸⁵ e entre outros instrumentos internacionais

⁸³ Vide precedentes: *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas e Gastos*, 2007, par. 129; e *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. “Interpretação da Sentença” de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 12 de agosto de 2008. Série C No 185, par. 25 a 27.

⁸⁴ A Corte considera que a estreita relação das comunidades indígenas com seu território tem, em geral, um componente essencial de identificação cultural baseado em suas próprias cosmovisões, e que, como atores sociais e políticos diferenciados em sociedades multiculturais, devem ser especialmente reconhecidos e respeitados numa sociedade democrática (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 159).

⁸⁵ A Convenção nº 169 da OIT, conforme dispõe seu artigo 1.1.a, aplica-se, “aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros

complementares é uma das garantias fundamentais para assegurar a participação dos povos e comunidades indígenas nas decisões relativas a medidas que afetem seus direitos e, em particular, seu direito à propriedade comunal. (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 160)

Diversos Estados, membros da Organização dos Estados Americanos, mediante suas normas internas e por intermédio de seus mais altos tribunais de justiça, incorporaram as normas mencionadas⁸⁶, constituindo-se tal documento, além de uma norma convencional, também é um princípio geral do Direito Internacional (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 164)

Portanto, atualmente, está claramente reconhecida a obrigação dos Estados de realizar processos de consulta especiais e diferenciados quando determinados interesses das comunidades e povos indígenas corram o risco de ser afetados⁸⁷.

A obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre toda medida administrativa, ou legislativa, que afete seus direitos reconhecidos na legislação interna e internacional, bem como a obrigação de assegurar os direitos dos povos indígenas de participar das decisões dos assuntos que digam respeito a seus interesses, está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1).

setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total, ou parcialmente, por seus próprios costumes, ou tradições. ou por legislação especial”, razão pela qual os Estados “deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade”. Os artigos 13 a 19 dessa Convenção referem-se aos direitos dessas populações sobre suas terras e territórios”, e os artigos 6, 15, 17, 22, 27 e 28 regulamentam as diferentes hipóteses nas quais deve ser aplicada a consulta prévia livre e fundamentada em casos onde se disponham medidas suscetíveis de afetá-las.

⁸⁶ A legislação interna de vários Estados da região, como, por exemplo, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, e Venezuela, refere-se à importância da consulta ou da propriedade comunitária. Além disso, vários tribunais internos de Estados da região que ratificaram a Convenção no 169 da OIT referiram-se ao direito à consulta prévia, em conformidade com suas disposições. Nesse sentido, altos tribunais da Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Peru ou Venezuela salientaram a necessidade de respeitar as normas de consulta prévia e dessa Convenção. Outros tribunais de países que não ratificaram a Convenção nº 169 da OIT referiram-se à necessidade de realizar consultas prévias com as comunidades indígenas, autóctones, ou tribais, sobre qualquer medida administrativa, ou legislativa, que os afete diretamente, bem como sobre a extração de recursos naturais em seu território (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 160).

⁸⁷ Segundo a Corte IDH, Esses processos devem respeitar o sistema específico de consulta de cada povo, ou comunidade, para que possa haver um relacionamento adequado e efetivo com outras autoridades estatais, atores sociais, ou políticos, além de terceiros interessados. (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 165).

Isso implica o dever de organizar, adequadamente, todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos⁸⁸.

Desse modo, os Estados devem incorporar essas normas aos processos de consulta prévia, de maneira a gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas⁸⁹.

No julgamento do Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador (CIDH, 2012, par. 177) a Corte entendeu que para garantir a participação efetiva dos integrantes de um povo, ou comunidade indígena, nos planos de desenvolvimento, ou investimento, dentro de seu território, o Estado tem o dever de consultar

⁸⁸ Disso resulta a obrigação de estruturar as normas e instituições de modo que a consulta às comunidades indígenas, autóctones, nativas, ou tribais, possa ser realizada, efetivamente, em conformidade com as normas internacionais na matéria. (CORTE IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº 4, par. 166); e (CORTE IDH, *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 24 de novembro de 2011. Série C Nº 237, par. 47). Nesse sentido, o artigo 6.1 da Convenção nº 169 da OIT, dispõe que “[a]o 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; [e] b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, [...] em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas, ou organismos administrativos e de outra natureza, responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes”. Do mesmo modo, o artigo 36.2, da *Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas*, estabelece que “os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito”. Por outro lado, o artigo 38, do mesmo instrumento, dispõe que “[o]s Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão as medidas apropriadas, incluídas medidas legislativas, para alcançar os fins da [...] Declaração”.

⁸⁹ Considerando que o Estado deve garantir esses direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos indígenas possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes. Nesse sentido, o Estado deve assegurar que os direitos dos povos indígenas não sejam ignorados em qualquer outra atividade, ou acordos, que faça com terceiros particulares, ou no âmbito de decisões do poder público que afetariam seus direitos e interesses. Por esse motivo, caso seja cabível, compete também ao Estado realizar tarefas de fiscalização e de controle em sua aplicação e dispor, quando pertinente, formas de tutela efetiva desse direito, por intermédio dos órgãos judiciais respectivos. Nos termos dos artigos 6, 15, 17.2, 22.3, 27.3 e 28 da Convenção nº 169 da OIT, e artigos 15.2, 17.2, 19, 30.2, 32.2, 36.2 e 38, da *Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas*. (CORTE IDH, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador*, 2012, par. 166)

ativamente e de maneira fundamentada essa comunidade, segundo seus costumes e tradições, no âmbito de uma comunicação constante entre as partes⁹⁰.

Nesse sentido, a Corte estabeleceu os critérios mínimos e requisitos essenciais de um processo de consulta válido a comunidades e povos indígenas, em relação a seus direitos à propriedade comunal e à identidade cultural. Para tanto, cumpre analisar o caso na seguinte ordem: a) o caráter prévio da consulta^{91 92 93}; b)

⁹⁰ Além disso, as consultas devem-se realizar de boa-fé, por meio de procedimentos culturalmente adequados, e devem ter por finalidade chegar a um acordo. Também deve-se consultar o povo, ou a comunidade, em conformidade com suas próprias tradições, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso. O Estado também deve assegurar que os membros do povo, ou da comunidade, tenham conhecimento dos possíveis benefícios e riscos, para que possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento e investimento proposto. Por último, a consulta deve levar em conta os métodos tradicionais do povo, ou da comunidade, para a tomada de decisões. O descumprimento dessa obrigação, ou a realização da consulta sem observar suas características essenciais, comprometem a responsabilidade internacional dos Estados (CORTE IDH, *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações, e Custas*, 2007, par. 134).

⁹¹ No que se refere ao momento em que se deve efetuar a consulta, o artigo 15.2 da Convenção nº 169 da OIT dispõe que “os governos deverão estabelecer, ou manter, procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de determinar-se se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de empreender-se, ou autorizar-se, qualquer programa de prospecção, ou exploração, dos recursos existentes nas suas terras”. Sobre o assunto, este Tribunal observou que se deve consultar, em conformidade com as próprias tradições do povo indígena, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se fosse o caso, pois o aviso antecipado permite um tempo adequado para a discussão interna nas comunidades, e para oferecer uma adequada resposta ao Estado. (CORTE IDH, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador*, 2012, par. 180). No mesmo sentido, (CORTE IDH, *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações, e Custas*, 2007, par. 134.) Do mesmo modo, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas dispõe, no artigo 32.2, que “[o]s Estados celebrarão consultas e cooperação de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas [...] antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras, ou territórios, e outros recursos, particularmente, em relação ao desenvolvimento, à utilização, ou à exploração de recursos minerais, hídricos, ou de outro tipo”.

⁹² A esse respeito, a Comissão de Peritos da OIT estabeleceu, ao examinar uma reclamação em que se alegava o descumprimento da Convenção nº 169 da OIT por parte da Colômbia, que o requisito de consulta prévia implica que essa consulta deva ser realizada antes de tomar-se a medida, ou executar o projeto suscetível de afetar as comunidades, inclusive de medidas legislativas, e que as comunidades afetadas sejam envolvidas o quanto antes no processo. (Relatório da Comissão Estabelecida para Examinar a Queixa em que se Alega o Descumprimento, pela Colômbia da Convenção sobre Povos indígenas e Tribais, 1989 nº 169, apresentada em virtude do artigo 24, da Constituição da OIT, pela Central Unitária de Trabalhadores, GB.276/17/1; GB.282/14/3 1999, par. 90). Também, OIT, Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), Observação Individual sobre a Convenção nº 169 da OIT, Argentina, 2005, par. 8. Também, Relatório do Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais dos Indígenas, James Anaya, 5 de outubro de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Anexo A, par. 18 e 19.

⁹³ Quando se trate de consulta prévia à adoção de uma medida legislativa, os povos indígenas deverão ser consultados antecipadamente, em todas as fases do processo de produção normativa, e essas consultas não devem ser restritas a propostas. (Relatório do Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais dos Indígenas, James Anaya, 5 de outubro de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Anexo A, par. 20.)

a boa-fé e a finalidade de se chegar a um acordo^{94 95}; c) a consulta adequada e acessível^{96 97 98}; d) o estudo de impacto ambiental^{99 100 101}; e) a consulta

⁹⁴ De acordo com o artigo 6.2 da Convenção nº 169 da OIT, as consultas deverão ser “efetuadas com boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”. No mesmo sentido, ver *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*, 2007, par. 134 (Corte IDH). Por sua vez, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas dispõe que “[o]s Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem” (artigos 19 e 32.2).

⁹⁵ A consulta tampouco deve se esgotar em mero trâmite formal, devendo ser concebida como um verdadeiro instrumento de participação, que alcance a finalidade de estabelecer um diálogo entre as partes, baseado em princípios de confiança e respeito mútuos, e com vistas a alcançar um consenso entre elas. Nesse sentido, é inerente a toda consulta com comunidades indígenas o estabelecimento de um clima de confiança mútua, e a boa-fé exige a ausência de qualquer tipo de coerção por parte do Estado, ou de agentes, ou terceiros que atuem com sua autorização ou aquiescência. Além disso, a mesma consulta, com boa-fé, é incompatível com práticas como as intenções de desintegração da coesão social das comunidades afetadas, seja mediante a corrupção dos líderes comunais ou do estabelecimento de lideranças paralelas, seja por meio de negociações com membros individuais das comunidades, contrárias às normas internacionais (CORTE IDH, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador*, 2012, par. 186).

⁹⁶ O Tribunal IDH estabeleceu, em outros casos, que as consultas a povos indígenas devem-se realizar mediante procedimentos culturalmente adequados, isto é, em conformidade com suas próprias tradições. É que se percebe *mutatis mutandis*, do *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*, 2007, par. 130.

⁹⁷ A Convenção nº 169 da OIT dispõe em seu artigo 6.1.a. que “os governos deverão [...] consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas” bem como adotar “medidas para garantir que os membros desses povos possam compreender e se fazer compreender em procedimentos legais, facilitando para eles, se for necessário, intérpretes, ou outros meios eficazes”, levando em conta sua diversidade linguística, particularmente nas áreas onde o idioma oficial não seja falado majoritariamente pela população indígena (art. 12). Nesse mesmo sentido, o artigo 30.2, da *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas* assinala que “os Estados realizarão consultas eficazes com os povos indígenas interessados, por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por intermédio de suas instituições representativas, antes de utilizar suas terras, ou territórios, para atividades militares”, e o art. 36.2 estabelece que os Estados, “em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito”. Do mesmo modo, a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT salientou que a expressão “procedimentos apropriados” deve-se entender com referência à finalidade da consulta e que, portanto, não há um único modo de procedimento apropriado, o qual deveria “levar em conta as circunstâncias nacionais e as dos povos indígenas, bem como [contextualmente] a natureza das medidas consultadas” OIT, Relatório da Comissão Encarregada de Examinar a Queixa em que se Alega o Descumprimento, pelo Brasil da Convenção sobre Povos indígenas e Tribais, 1989 (nº 169), apresentada em virtude do artigo 24, da Constituição da OIT, pelo Sindicato de Engenheiros do Distrito Federal (SENGE/DF), GB.295/17; GB.304/14/7 (2006), par. 42.

⁹⁸ Tais processos são considerados adequados quando incluem, segundo critérios sistemáticos e preestabelecidos, diferentes formas de organização indígena, sempre que respondam a processos internos desses povos (Relatório da Comissão Encarregada de Examinar a Queixa em que se Alega o Descumprimento, pelo México da Convenção nº 169 da OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989, apresentada em virtude do artigo 24 da Constituição da OIT, pela Frente Autêntica do Trabalho – FAT, GB.283/17/1 2001, par. 109). A adequação também implica que a consulta tem uma dimensão temporal, a qual, novamente, depende das circunstâncias precisas da medida proposta, levando em conta o respeito às formas indígenas de decisão (CORTE IDH, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador*, 2012, par. 202).

⁹⁹ O artigo 7.3 da Convenção nº 169 da OIT dispõe que “[o]s governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de avaliar-se a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento previstas possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser

fundamentada¹⁰² (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 178).

Cumpre salientar que, nos termos do art. 6º da Convenção 169, a obrigação de consultar é responsabilidade do Estado razão pela qual o planejamento e realização do processo de consulta não é um dever que se possa evitar, delegando-o a uma empresa privada ou a terceiros, muito menos à mesma empresa interessada na extração dos recursos no território da comunidade objeto da consulta. (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 187)¹⁰³.

considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas”. A realização desses estudos constitui uma das salvaguardas para garantir que as restrições impostas às comunidades indígenas, ou tribais, a respeito do direito à propriedade pela emissão de concessões em seu território não impliquem uma denegação de sua subsistência como povo (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 204). Nesse sentido, no Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname (CDH, 2007, par. 130), o Tribunal estabeleceu que o Estado deveria garantir que não se emitirá nenhuma concessão dentro do território de uma comunidade indígena, a menos e até que entidades independentes e tecnicamente capazes, sob a supervisão do Estado, realizem um estudo prévio de impacto social e ambiental.

¹⁰⁰ No Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador (CORTE IDH, 2012, par. 207) a Corte concluiu que o plano de impacto ambiental não foi realizado em conformidade com o disposto em sua jurisprudência ou com as normas internacionais sobre a matéria pois, observou que o plano de impacto ambiental: a) foi realizado sem a participação do Povo Sarayaku; b) foi realizado por uma entidade privada, subcontratada pela empresa petrolífera, sem que conste que tenha sido submetido a um controle estrito posterior por parte de órgãos estatais de fiscalização; e c) não levou em conta a influência social, espiritual e cultural que as atividades de desenvolvimento previstas podiam ter sobre o Povo Sarayaku.

¹⁰¹ Em interpretação de Sentença do Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname (CORTE IDH, 2012, par. 40), a Corte considerou que os Estudos de Impacto Ambiental “servem para avaliar o possível dano, ou impacto, que um projeto de desenvolvimento, ou investimento, pode ter sobre a propriedade e comunidade em questão. O objetivo desses [estudos] não é [unicamente] ter alguma medida objetiva do possível impacto sobre a terra e as pessoas, mas também [...] assegurar que os membros do povo [...] tenham conhecimento dos possíveis riscos, inclusive os riscos ambientais e de salubridade”, para que possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento ou investimento proposto, “com conhecimento e de forma voluntária. Na mesma decisão, a Corte estabeleceu que os Estudos de Impacto Ambiental devem ser realizados conforme as normas internacionais e boas práticas pertinentes; respeitar as tradições e a cultura dos povos indígenas; e ser concluídos previamente à outorga da concessão, já que um dos objetivos da exigência desses estudos é garantir o direito do povo indígena de ser informado acerca de todos os projetos propostos em seu território. Portanto, a obrigação do Estado de supervisionar os Estudos de Impacto Ambiental coincide com seu dever de garantir a efetiva participação do povo indígena no processo de outorga de concessões. Além disso, o Tribunal acrescentou que um dos pontos sobre os quais deveria tratar o estudo de impacto social e ambiental é o impacto acumulado que tem gerado os projetos existentes, e os que gerarão os projetos que tenham sido propostos. (CDH, 2008, par. 41)

¹⁰² A consulta deve ser fundamentada, no sentido de que os povos indígenas tenham conhecimento dos possíveis riscos do plano de desenvolvimento ou investimento proposto, inclusive os riscos ambientais e de salubridade. Nesse sentido, a consulta prévia exige que o Estado aceite e preste informação, e implica uma comunicação constante entre as partes (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 208).

¹⁰³ No mesmo sentido, relatório do Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais dos Indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, de 15 de julho de 2009, par. 53 a 55.

4.4. O DIREITO À IDENTIDADE CULTURAL COMO BASE DOS DIREITOS À CONSULTA E À PROPRIEDADE COMUNAL

No Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. *Mérito, Reparações e Custas* (CORTE IDH, 2005, par. 147), a Corte IDH reconheceu que ao se desconhecer o direito ancestral das comunidades indígenas sobre seus territórios, poderiam ser afetados outros direitos básicos, como o direito à identidade cultural e à própria sobrevivência das comunidades indígenas.

Isso porque, o gozo e o exercício efetivos do direito à propriedade comunal sobre “a terra garante que os membros das comunidades indígenas conservem seu patrimônio” (CORTE IDH, *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*, 2005, par. 146). Os Estados devem respeitar essa especial relação para assegurar sua sobrevivência social, cultural e econômica (CORTE IDH, *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*, 2005, par. 91).

De igual modo, foi reconhecida a estreita vinculação do território com as tradições, costumes, línguas, artes, rituais, conhecimentos e outros aspectos da identidade dos povos indígenas, salientando que em função de seu entorno, sua integração com a natureza e sua história, os membros das comunidades indígenas transmitem de geração em geração esse patrimônio cultural imaterial, que é recriado constantemente pelos membros das comunidades e grupos indígenas. (CORTE IDH, *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*, 2005, par. 154).

Para a Corte IDH, o reconhecimento do direito à identidade cultural é ingrediente e via de interpretação transversal para conceber, respeitar e garantir o gozo e o exercício dos direitos humanos dos povos e comunidades indígenas protegidos pela CADH (CORTE IDH, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador*, 2012, par. 213)¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Nesse sentido, o princípio 22 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento reconhece que: “[o]s povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais,

Dois instrumentos internacionais têm particular relevância no reconhecimento do direito à identidade cultural dos povos indígenas: a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais¹⁰⁵ e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.¹⁰⁶ Vários instrumentos internacionais da UNESCO também desenvolvem o conteúdo do direito à cultura e à identidade cultural¹⁰⁷.

A jurisprudência internacional segue o mesmo caminho^{108 109 110} referiram-se ao direito à identidade cultural e à dimensão coletiva da vida cultural das comunidades e povos nativos, indígenas, tribais e minoritários.

têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável”.

¹⁰⁵ Artigo 2.2.b) da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: “[os governos, com a participação dos povos, deverão desenvolver uma ação coordenada e sistemática, que inclua medidas] que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e suas instituições”. Artigo 4.1: “Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados”. Artigo 5: “Ao se aplicar as disposições da presente Convenção, a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados; b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos”.

¹⁰⁶ Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada 10 de dezembro de 2007, Resolução da Assembleia Geral da ONU, 61/295. Artigo 8.1: “Os povos e pessoas indígenas têm direito a não ser submetidos a uma assimilação forçada, ou à destruição de sua cultura”. Artigo 8.2: “Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a prevenção e a reparação de: a) Todo ato que tenha por objetivo ou consequência privar os povos e as pessoas indígenas de sua integridade como povos distintos, ou de seus valores culturais ou de sua identidade étnica [...]”. Artigo 11: “Os povos indígenas têm o direito de praticar e revitalizar suas tradições e costumes culturais. Isso inclui o direito de manter, proteger e desenvolver as manifestações passadas, presentes e futuras de suas culturas, tais como sítios arqueológicos e históricos, utensílios, desenhos, cerimônias, tecnologias, artes visuais e interpretativas e literaturas”. Artigo 12.1: “Os povos indígenas têm o direito de manifestar, praticar, desenvolver e ensinar suas tradições, costumes e cerimônias espirituais e religiosas; de manter e proteger seus lugares religiosos e culturais e de ter acesso a estes de forma privada [...]”.

¹⁰⁷ Vide Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural, de 2001; UNESCO. *Recomendação sobre a Participação e Contribuição Popular em Geral com Relação à Vida Cultural*; Declaração do México sobre as Políticas Culturais; Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais; Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. Do mesmo modo, ver convenções e recomendações da UNESCO referentes à cultura ou à identidade cultural que mencionam os povos indígenas: *Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e do Folclore*, de 15 de novembro de 1989, e *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*, de 20 de outubro de 2005.

¹⁰⁸ A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, em sua Comunicação nº 276/2003, de novembro de 2009, declarou que “proteger direitos humanos vai além do dever de não destruir ou de não enfraquecer deliberadamente grupos minoritários, pois requer, além do respeito e da proteção de seu patrimônio religioso e cultural essencial para sua identidade de grupo [...]. A Comissão] nota que o artigo 17 da Carta [Africana] é de uma dimensão dual em sua natureza tanto individual como coletiva, ao proteger, por um lado, a participação dos indivíduos na vida cultural de sua comunidade e, por outro, ao obrigar o Estado a promover e proteger valores tradicionais reconhecidos por uma

A Corte IDH considera que o direito à identidade cultural é um direito fundamental e de natureza coletiva das comunidades indígenas, que deve ser respeitado numa sociedade multicultural, pluralista e democrática.¹¹¹ Isso implica a obrigação dos Estados de garantir aos povos indígenas que sejam devidamente consultados sobre assuntos que influenciam, ou podem influenciar, sua vida cultural e social, de acordo com seus valores, usos, costumes e formas de organização.

Nesse sentido, a Convenção nº 169 da OIT, em seu considerando quinto, reconhece as aspirações dos povos indígenas de assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e

comunidade. Consequentemente, entende cultura como o significado de um todo complexo que inclui uma associação física e espiritual da terra, conhecimento, crenças, artes, leis, moral e costumes, bem como outras habilidades e hábitos adquiridos pela humanidade, do indivíduo como membro da sociedade – a soma total das atividades e produtos materiais e espirituais de um determinado grupo social, que o distinguem de outros grupos semelhantes. Também entendeu que identidade cultural compreende a linguagem, a religião e outras características que definem um grupo (par. 241). Também observou: “ao ter forçado uma comunidade a viver em terras semiáridas sem acesso a depósitos de sal medicinal e outros recursos vitais para sua saúde, o Estado demandado criou uma ameaça maior para o modo de vida pastoril dos *Endorois*” (par. 251). A Comissão Africana também salientou que o Estado “tem um dever maior de dar passos positivos para proteger grupos e comunidades como os *Endorois*, bem como de promover os direitos culturais, inclusive a criação de oportunidades, políticas e instituições”. Ao considerar que “o Estado demandado não levou em consideração o fato de que, ao restringir o acesso ao lago Bogoria, denegou à comunidade o acesso a um sistema integrado de crenças, valores, normas, moral, tradições e artefatos intimamente relacionados com o acesso ao lago”, a Comissão Africana concluiu que o Estado havia violado os artigos 17.2 e 17.3 da Carta, por julgar que “a pura essência do direito à cultura dos *Endorois* foi denegado, a ponto de torná-lo, para todas as intenções e propósitos, ilusório” (par. 250 e 251) (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 216, rodapé).

¹⁰⁹ Para o Comitê PIDESC “A forte dimensão da vida cultural dos povos indígenas é indispensável para sua existência, bem-estar e desenvolvimento integral, e compreende o direito às terras, territórios e recursos que tradicionalmente possuíram, ocuparam ou de outra forma utilizaram ou adquiriram. Há de respeitar-se e proteger-se os valores culturais e os direitos dos povos indígenas associados a suas terras ancestrais e a sua relação com a natureza, a fim de evitar a degradação de seu peculiar estilo de vida, inclusive dos meios de subsistência, a perda de recursos naturais e, em última instância, de sua identidade cultural” (par. 36). “Portanto, os Estados Partes devem tomar medidas para reconhecer e proteger os direitos dos povos indígenas de possuir, explorar, controlar e utilizar suas terras, territórios e recursos comunais e, nos casos em que se houver ocupado ou utilizado de outro modo essas terras ou territórios sem seu consentimento livre e fundamentado, adotar medidas para que lhes sejam devolvidos.” (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 217, rodapé)

¹¹⁰ No caso *Chapman Vs. Reino Unido* (nº 27,238/95 ECHR 2001-I), o Tribunal Europeu reconheceu que o artigo 8 protege o direito de uma minoria (“Gypsy”) a manter sua identidade (par. 93). No *Caso Gorzelik e outros Vs. Polônia* (nº 44.158/98, par. 92, de 17 de fevereiro de 2004), o Tribunal Europeu observou que a necessidade de proteger a identidade cultural é também importante para o correto funcionamento de uma democracia. Referências a todos os casos mencionados neste parágrafo em “Direitos Culturais na Jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos”, Divisão de Pesquisa do ECHR, janeiro de 2011, p. 9 a 12.

¹¹¹ A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, amplamente aceita ao ter sido adotada no órgão respectivo com a assinatura de 143 Estados, contempla o direito desses povos de determinar livremente sua condição política, a buscar livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural, a participar da adoção das decisões que os afetem, e a participar plenamente, caso assim queiram, da vida política, econômica, social e cultural do Estado (artigos 3, 4, 5, 18, 19, 20, 23, 32, 33 e 34).

fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram.

No Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador (CORTE IDH, 2012, par. 220), a Corte considerou que a falta de consulta aos povos indígenas afeta sua identidade cultural e, portanto, não há dúvida de que a intervenção em seu patrimônio cultural, e sua destruição, implica uma falta grave a esse respeito, em virtude de sua identidade social e cultural, seus costumes, tradições, cosmovisão e seu modo de viver, provocando, naturalmente, grande preocupação, tristeza e sofrimento.

4.5. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A participação dos membros da sociedade civil em questões ambientais é da maior relevância, pois são eles os legítimos titulares dos interesses atingidos. Por outro lado, aqueles que sofrem as ações danosas ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado têm o direito de receber as informações necessárias para combatê-las, bem como de opinar com vistas a oferecer alternativas à formulação, quer de políticas públicas, quer de medidas mitigadoras do risco ou do dano (OLIVEIRA, 2009, p. 197).

A divulgação da informação em poder do Estado exerce uma função muito importante em uma sociedade democrática, pois habilita a sociedade civil a controlar as ações do governo a quem confiou a proteção de seus interesses. Assim, o acesso à informação fortalece os cidadãos a assumir um papel ativo no governo, que é uma condição da democracia saudável¹¹².

¹¹² Nesse sentido, a atuação do Estado deve estar regida pelos princípios de publicidade e transparência na gestão pública, o que faz possível que as pessoas que se encontram sob sua jurisdição exerçam o controle democrático da gestão estatal, de forma tal que possam questionar, indagar e considerar se está sendo realizado um adequado cumprimento das funções públicas. O acesso à informação sob controle do Estado, que seja de interesse público, pode permitir a participação na gestão pública, através do controle social que se pode exercer com este acesso. (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 86).

A jurisprudência da Corte IDH deu um amplo conteúdo ao direito à liberdade de pensamento e de expressão¹¹³ consagrado no artigo 13 da Convenção¹¹⁴, através da descrição de suas dimensões individual e social, das quais observou uma série de direitos que se encontram protegidos neste artigo¹¹⁵.

Nesse sentido, a Corte estabeleceu que, de acordo com a proteção concedida pela Convenção Americana, o direito à liberdade de pensamento e de expressão compreende “não apenas o direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza” (CORTE IDH, Caso López Álvarez, 2006, par. 163).

No julgamento do Caso Claude Reyes e outros vs. Chile¹¹⁶, (CORTE IDH, 2006, par. 77) a Corte considerou que o artigo 13 da Convenção, ao estipular

¹¹³ A Corte Interamericana fez referência à estreita relação existente entre democracia e liberdade de expressão, ao estabelecer que: “[...] a liberdade de expressão é uma pedra angular na própria existência de uma sociedade democrática. É indispensável para a formação da opinião pública. É também *conditio sine qua non* para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais e, em geral, quem deseje influir sobre a coletividade, possa se desenvolver plenamente. É, enfim, condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada. Deste modo, é possível afirmar que uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre.” (CORTE IDH, Caso Ricardo Canese. Sentença de 31 de agosto de 2004. par. 82; Caso Herrera Ulloa, Sentença de 2 de julho de 2004, par. 112; e Parecer Consultivo OC-5/85, de 13 de novembro de 1985, par. 70)

¹¹⁴ O artigo 13 da Convenção Americana dispõe: “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.”

¹¹⁵ Esse entendimento ficou consignado nos seguintes casos Caso López Álvarez. Sentença de 1º de fevereiro de 2006. Série C N° 141, par. 163; Caso Palamara Iribarne. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C N° 135, par. 69; Caso Ricardo Canese. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C N° 111, pars. 77-80; Caso Herrera Ulloa. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C N° 107, pars. 108-111; Caso Ivcher Bronstein. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C N° 74, pars. 146–149; Caso “A Última Tentação de Cristo” (Olmedo Bustos e outros). Sentença de 5 de fevereiro de 2001. Série C N° 73, pars. 64-67; e O Registro Profissional Obrigatório de Jornalistas (Artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-5/85 de 13 de novembro de 1985. Série A N° 5, pars. 30-33 e 43 (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 75).

¹¹⁶ O caso adquire particular relevância, pois foi o primeiro caso em que o direito à informação foi abordado dentro da temática de impactos ambientais. Objetivava-se a declaração que o Estado Chileno era responsável pela violação dos direitos consagrados nos artigos 13 (Liberdade de Pensamento e de Expressão); 25 (Direito a Proteção Judicial) da Convenção Americana e ainda as

expressamente os direitos a “buscar” e a “receber” “informações”, protege o direito de toda pessoa de solicitar o acesso à informação sob controle do Estado, com as exceções permitidas sob o regime de restrições da Convenção. Conseqüentemente, este artigo ampara o direito das pessoas a receberem esta informação e a obrigação positiva do Estado de fornecê-la, de tal forma que a pessoa possa ter acesso a conhecer essa informação ou receba uma resposta fundamentada quando, por algum motivo permitido pela Convenção, o Estado possa limitar o acesso à mesma para o caso concreto ¹¹⁷.

Portanto, o art. 13 da Convenção Americana deve compreender uma obrigação positiva de parte do Estado de oferecer acesso à informação em seu poder, o que é necessário para evitar abusos dos funcionários governamentais, promover a prestação de contas e a transparência dentro do Estado e permitir um debate público sólido e informado para assegurar a garantia de contar com recursos efetivos contra tais abusos ¹¹⁸.

A Corte observou que de acordo com os amplos termos do art. 13, o direito ao acesso à informação deve estar regido pelo princípio de máxima divulgação o qual estabelece a presunção de que toda informação é acessível e que essa

obrigações estabelecidas nos artigos 1.1.- Obrigação de respeitar os direitos e 2- Dever de adotar disposições de Direitos Interno em prejuízo de Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero. As informações solicitadas relacionavam-se com as atividades da empresa florestal Trillium e o Projeto Río Condor, que era um projeto de desmatamento que seria levado a cabo na décima segunda região do Chile e poderia ser prejudicial para o meio ambiente e impedir o desenvolvimento sustentável daquele país. A Corte concluiu que o Estado violou o direito à liberdade de pensamento e de expressão, consagrado no artigo 13 da Convenção Americana, em detrimento das vítimas, e descumpriu a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos e liberdades, disposta no artigo 1.1 deste tratado. Além disso, ao não ter adotado as medidas necessárias e compatíveis com a Convenção para fazer efetivo o direito ao acesso à informação sob controle do Estado, o Chile descumpriu a obrigação geral de adotar disposições de direito interno prevista no artigo 2 da Convenção (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 103).

¹¹⁷ Esta informação deve ser entregue sem necessidade de comprovar um interesse direto para sua obtenção ou uma interferência pessoal, exceto nos casos em que se aplique uma restrição legítima. Sua entrega a uma pessoa pode permitir, por sua vez, que esta circule na sociedade de maneira que possa conhecê-la, ter acesso a ela e avaliá-la. Desta forma, o direito à liberdade de pensamento e de expressão contempla a proteção do direito de acesso à informação sob controle do Estado, o qual também contém de maneira clara as duas dimensões, individual e social, do direito à liberdade de pensamento e de expressão, as quais devem ser garantidas pelo Estado de forma simultânea. Neste sentido são os seguintes precedentes : Caso López Álvarez, nota 72 supra, par. 163; Caso Ricardo Canese, nota 72 supra, par. 80; e Caso Herrera Ulloa, nota 72 supra, pars. 108-111 (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 77).

¹¹⁸ Assim como a Convenção Americana, outros instrumentos internacionais de direitos humanos, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelecem um direito positivo a buscar e a receber informação.

premissa só pode ser superada em circunstâncias excepcionais restritas (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 92)¹¹⁹.

De acordo com a jurisprudência da Corte IDH, no que se refere aos requisitos que deve cumprir uma restrição nesta matéria, em primeiro lugar devem estar previamente determinadas por lei aprovadas por razões de interesse geral e com o propósito para o qual foram estabelecidas, como forma de assegurar que não fiquem ao arbítrio do poder público¹²⁰.

Em segundo lugar, a restrição estabelecida por lei deve responder a um objetivo permitido pela Convenção Americana¹²¹. E por fim, as restrições que se imponham devem ser necessárias em uma sociedade democrática, o que depende de que estejam orientadas a satisfazer um interesse público imperativo. Entre várias opções para alcançar esse objetivo, deve-se escolher aquela que restrinja em menor escala o direito protegido. Isto é, a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e deve ser destinada a alcançar esse objetivo legítimo, interferindo na menor medida possível no efetivo exercício do direito¹²².

Isso significa que não apenas a restrição deve se relacionar com um dos objetivos legítimos que a justificam, como também deve haver inequívoca demonstração de que a divulgação constitui uma ameaça de causar substancial

¹¹⁹ Nesses casos, o ônus da prova corresponde ao Estado, o qual tem que demonstrar que as limitações ao acesso à informação são compatíveis com as regras interamericanas sobre liberdade de expressão (CIDH, Informe sobre Terrorismo, par. 284; Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, vol. III, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev.2, 29 de diciembre de 2003, pág.144).

¹²⁰ A este respeito, a Corte enfatizou que “Em tal perspectiva não é possível interpretar a expressão leis, utilizada no artigo 30, como sinônimo de qualquer norma jurídica, pois isso equivaleria a admitir que os direitos fundamentais podem ser restringidos pela simples determinação do poder público, sem outra limitação formal que a de consagrar tais restrições em disposições de caráter geral.[...] O requisito segundo o qual as leis têm de ser proferidas por razões de interesse geral significa que devem ter sido adotadas em função do “bem comum” (artigo 32.2), conceito que deve ser interpretado como elemento integrante da ordem pública do Estado democrático [...].(CORTE IDH, Parecer Consultivo. OC-6/86, de 9 de maio de 1986, pars. 26-29.)

¹²¹ O artigo 13.2 da Convenção permite que se realizem restrições necessárias para assegurar “o respeito aos direitos ou à reputação dos demais” ou “a proteção da segurança nacional, da ordem pública ou da saúde ou da moral públicas”.

¹²² O Tribunal se pronunciou, nos casos *López Álvarez*, (par. 165); *Palamara Iribarne*, (par. 85); *Caso Ricardo Canese*, (par. 95); e *Herrera Ulloa*, (pars. 120-123), sobre as restrições que podem ser impostas ao exercício do direito à liberdade de pensamento e de expressão (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 88 e 91).

prejuízo a esse objetivo e que o prejuízo deve ser maior que o interesse público em dispor da informação¹²³.

É importante destacar que existe um consenso regional dos Estados que integram a OEA, sobre a importância do acesso à informação pública e a necessidade de sua proteção. Este direito foi objeto de resoluções específicas proferidas pela Assembleia Geral da OEA¹²⁴.

A Corte relatou que a Carta Democrática Interamericana¹²⁵ destaca, em seu artigo 4º, a importância da transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa como componentes fundamentais do exercício da democracia. Além disso, em seu artigo 6º a Carta afirma que a participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia, razão pela qual convida os Estados Parte a promover e fomentar diversas formas de participação cidadã¹²⁶ (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 75).

¹²³ De acordo com o julgamento do Caso Claude Reyes e outros vs. Chile, corresponde ao Estado demonstrar que, ao estabelecer restrições ao acesso à informação sob seu controle, cumpriu os requisitos que as legitimam. (CORTE IDH, 2006, par. 93). Na referido precedente, concluiu-se que o Estado não cumpriu os parâmetros convencionais exigidos. A Corte considerou que quando a restrição ao direito de informação aplicada pelo Estado não cumpre os parâmetros convencionais, cria-se um campo fértil para a atuação discricionária e arbitrária do Estado na classificação da informação como secreta, reservada ou confidencial, o que gera insegurança jurídica sobre o exercício deste direito e as faculdades do Estado para restringi-lo (CORTE IDH, 2006, par. 98).

¹²⁴ Resolução AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junho de 2003 sobre “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”; Resolução AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junho de 2004 sobre “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”; Resolução AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junho de 2005 sobre “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”; e AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junho de 2006 sobre “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”. Nesta última Resolução, a Assembleia Geral da OEA “instou os Estados a que respeitem e façam respeitar o acesso à informação pública a todas as pessoas e [a] promover a adoção de disposições legislativas ou de outra natureza que sejam necessárias para assegurar seu reconhecimento e aplicação efetiva”.

¹²⁵ Carta Democrática Interamericana, aprovada pela Assembleia Geral da OEA em 11 de setembro de 2001 no Vigésimo Oitavo Período Extraordinário de Sessões realizado em Lima, Peru.

¹²⁶ No mesmo julgamento, a Corte informou também que na Declaração de Nuevo León, aprovada em 2004, os Chefes de Estado das Américas se comprometeram, entre outras coisas, “a contar com marcos jurídicos e normativos, bem como com as estruturas e condições necessárias para garantir a nossos cidadãos o direito ao acesso à informação”, reconhecendo que “[o] acesso à informação em poder do Estado, com o devido respeito às regras constitucionais e legais, incluídas as de privacidade e confidencialidade, é condição indispensável para a participação cidadã [...]” Declaração de Nuevo León, aprovada em 13 de janeiro de 2004 pelos Chefes de Estado e de Governo das Américas, na

Do mesmo modo, a Corte destacou o estabelecido em matéria de acesso à informação na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹²⁷ e na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹²⁸, assim como no âmbito da legislação internacional europeia¹²⁹ (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 81).

Cimeira Extraordinária das Américas, realizada na cidade de Monterrey, Estado de Nuevo León, México.

¹²⁷ Artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada através da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 58/4 de 31 de outubro de 2003.

¹²⁸ Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada de 3 a 14 de junho de 1992.

¹²⁹ No âmbito do Conselho da Europa, já desde 1970 a Assembleia Parlamentar realizou recomendações ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa em matéria de “direito à liberdade de informação”, (Recomendação n° 582 adotada em 23 de janeiro de 1970 pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa). Recomendou instruir o Comitê de Especialistas em Direitos Humanos a que considerasse e fizesse recomendações sobre: (i) a ampliação do direito à liberdade de informação estabelecido no artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, através da adoção de um protocolo ou de outra maneira, de forma tal que se inclua a liberdade de buscar informação (a qual está incluída no artigo 19.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos); e deve existir o correspondente dever das autoridades públicas de fazer acessível a informação sobre assuntos de interesse público, sujeita às limitações apropriadas. Ademais, o mesmo órgão emitiu Declaração, na qual estabeleceu que, a respeito do direito à liberdade de expressão deve existir “o correspondente dever das autoridades públicas de fazer acessível a informação sobre assuntos de interesse público dentro dos limites razoáveis[...]”.(Resolução n° 428 adotada em 23 de janeiro de 1970 pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa). Em 1982, o Comitê de Ministros adotou uma “Declaração sobre liberdade de expressão e informação”, na qual expressou o objetivo de buscar uma política de abertura da informação no setor público(Declaração sobre liberdade de expressão e informação, adotada pelo Comitê de Ministros em 29 de abril de 1982). Em 1998 foi adotada a “Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental”, no contexto da Conferência Ministerial “Meio Ambiente para a Europa”, realizada em Aarhus, Dinamarca. Além disso, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa emitiu uma recomendação sobre o direito de acesso a documentos oficiais em poder das autoridades públicas (Recomendação n° R (2002)2, adotada em 21 de fevereiro de 2002) em cujo princípio IV estabelece as possíveis exceções, afirmando que “[estas] restrições deverão se expor de maneira precisa por lei, deverão ser necessárias em uma sociedade democrática e proporcionais ao objetivo de proteção” (CORTE IDH, Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, 2006, par. 81).

4.6. DIREITOS A GARANTIAS JUDICIAIS¹³⁰ E À PROTEÇÃO JUDICIAL¹³¹

No que se refere aos direitos relacionados ao acesso à justiça, a Corte considera que o Estado tem a obrigação de oferecer recursos judiciais¹³² às pessoas que aleguem ser vítimas de violações dos direitos humanos nos termos do art. 25 da CADH.

Para a Corte, o artigo 25.1 da Convenção dispõe, em termos gerais, a obrigação dos Estados de garantir um recurso judicial efetivo contra atos que violem direitos fundamentais. Ao interpretar o texto do artigo 25 da Convenção, a jurisprudência da Corte sustenta que a obrigação do Estado de proporcionar um recurso judicial não se reduz, simplesmente à mera existência dos tribunais ou procedimentos formais ou, ainda, à possibilidade de recorrer aos tribunais. O Estado tem, antes, o dever de adotar medidas positivas para garantir que os recursos que proporciona por meio do sistema judicial sejam verdadeiramente efetivos para estabelecer se houve ou não uma violação aos direitos humanos e para oferecer uma reparação¹³³.

Desse modo, o Tribunal estabeleceu que a inexistência de um recurso efetivo contra as violações dos direitos reconhecidos pela Convenção constitui uma

¹³⁰ O artigo 8.1 da Convenção Americana dispõe: “1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

¹³¹ O artigo 25 da Convenção Americana dispõe: “1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. 2. Os Estados Partes comprometem-se: a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso”.

¹³² Tais recursos devem ser instruídos em conformidade com as normas do devido processo legal no contexto da obrigação geral, a cargo dos Estados, de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção a toda pessoa que se encontre sob sua jurisdição (artigo 1.1 da CADH). Este entendimento restou firmado nos seguintes precedentes: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Exceções Preliminares*. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C N° 1, par. 91; e *Caso Fleury e outros Vs. Haiti. Mérito e Reparações*. Sentença de 23 de novembro de 2011. Série C N° 236, par. 105 (CORTE IDH, Caso povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, par. 260)

¹³³ Esse entendimento restou firmado no *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*, (CORTE IDH, 2007, par. 177). Assim como no Parecer Consultivo OC-9/87 de 6 de outubro de 1987 (CORTE IDH, 1987, par. 24).

transgressão de seus termos pelo Estado Parte onde tal situação tenha ocorrido¹³⁴ (CORTE IDH, Caso povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, par. 261).

Nos casos *Castillo Páez vs. Peru*. (CORTE IDH, 1997, par. 82) e da Comunidade Indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguai* (CORTE IDH, ano, par. 139), a Corte reiterou que o direito de toda pessoa a um recurso simples e rápido, ou a qualquer outro recurso efetivo perante os juízes ou tribunais competentes que a ampare contra atos que violem seus direitos fundamentais constitui um dos fundamentos básicos, não só da Convenção Americana, mas do próprio Estado de Direito numa sociedade democrática no sentido da Convenção.

A jurisprudência afirma, ainda, que para que o Estado cumpra o disposto no citado artigo, não basta que os recursos existam formalmente, mas que tenham efetividade¹³⁵.

Nesse sentido, nos termos do artigo 25 da Convenção, é possível identificar duas responsabilidades concretas do Estado.

A primeira responsabilidade é consagrar normativamente recursos efetivos perante as autoridades competentes, que amparem todas as pessoas sob sua jurisdição contra atos que violem seus direitos fundamentais ou que impliquem a determinação dos direitos e obrigações dessas pessoas, bem como assegurar sua devida aplicação. A segunda refere-se a garantir os meios para executar as respectivas decisões e sentenças definitivas proferidas por essas autoridades competentes, de maneira que se protejam efetivamente os direitos declarados, ou reconhecidos¹³⁶ (CORTE IDH, Caso povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, par. 263).

¹³⁴ Entendimento firmado no *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru* (CORTE IDH, 1999, par. 185). Ver também *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*, (CORTE IDH, 2007, par. 179).

¹³⁵ A teor dos precedentes: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito*, par. 63, 68 e 81; e *Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 26 de novembro de 2010. Série C N° 220, par. 142. Também *Garantias Judiciais em Situações de Emergência (artigos 27.2, 25 e 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*. Parecer Consultivo OC-9/87 de 6 de outubro de 1987. Série A n° 9, par. 24.

¹³⁶ Este último tendo em vista que uma sentença com natureza de coisa julgada confere certeza sobre o direito, ou controvérsia, discutida no caso concreto e, por conseguinte, tem como um de seus efeitos a obrigatoriedade, ou necessidade, de cumprimento.

Segundo a jurisprudência da Corte Interamericana, o processo deve tender à materialização da proteção do direito reconhecido no pronunciamento judicial mediante a aplicação idônea desse pronunciamento. Portanto, a efetividade das sentenças e das providências judiciais depende de sua execução. O contrário supõe a própria negação do direito envolvido¹³⁷.

Além disso, no que diz respeito a povos indígenas, o Tribunal considera indispensável que os Estados concedam uma proteção efetiva que leve em conta suas particularidades próprias, suas características econômicas e sociais, bem como sua situação de especial vulnerabilidade, seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes¹³⁸.

O Tribunal já afirmou que a obrigação de investigar, julgar e, caso seja necessário, punir os responsáveis por violações de direitos humanos insere-se nas medidas positivas que os Estados devem adotar para garantir os direitos reconhecidos na Convenção, em conformidade com seu artigo 1.1. Esse dever é uma obrigação que deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como uma mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas, de seus familiares ou da apresentação privada de elementos probatórios¹³⁹.

O Tribunal também declarou que a obrigação de investigar e o respectivo direito da suposta vítima ou dos familiares não só se inferem das normas convencionais do Direito Internacional, imperativas para os Estados Partes, mas além disso, tem origem na legislação interna que faz referência ao dever de investigar de ofício certas condutas ilícitas e às normas que permitem que as vítimas ou seus familiares denunciem, ou apresentem queixas, provas, petições, ou

¹³⁷ A teor dos seguintes precedentes *Caso Mejía Idrovo Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 5 de julho de 2011. Série C N° 228, par. 104; e *Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá. Competência*. Sentença de 28 de novembro de 2003. Série C N° 104, par. 73 e 82.

¹³⁸ Isso ficou consignado no julgamento do *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*, 2005, par. 63; e *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C N° 216, par. 184. (CORTE IDH, Caso povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, par. 264)

¹³⁹ *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito*, par. 166, 167 e 177; e *Caso Torres Millacura e outros Vs. Argentina*, par. 112 (CORTE IDH, Caso povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, par. 265).

qualquer outra diligência, com a finalidade de participar processualmente da investigação penal com a pretensão de estabelecer a verdade dos fatos¹⁴⁰.

4.7. DEVER DE ADOTAR DISPOSIÇÕES DE DIREITO INTERNO

Quando o Estado não adota disposições de direito interno para garantir efetivamente os direitos previstos na Convenção, torna-se responsável pelo descumprimento do seu artigo 2º¹⁴¹.

O referido dispositivo obriga aos Estados Partes a adotar, de acordo com seus procedimentos constitucionais e as disposições da Convenção, as medidas legislativas, ou de outra natureza que sejam necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades protegidos pela Convenção.

Ou seja, os Estados não só têm a obrigação positiva de adotar as medidas legislativas necessárias para garantir o exercício dos direitos nela consagrados, como também devem evitar promulgar leis que impeçam o livre exercício desses direitos, e evitar que se suprimam ou modifiquem as leis que os protegem. Definitivamente, “o Estado tem o dever de adotar as medidas necessárias para tornar efetivo o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção” (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 221).

¹⁴⁰ Caso Família Barrios Vs. Venezuela, 2011, par. 80; e *Caso García Prieto e outro Vs. El Salvador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de novembro de 2007. Série C Nº 168, par. 104. (CORTE IDH, Caso povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, par. 266).

¹⁴¹ “Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.”

4.8. RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS POR VIOLAÇÕES

Quanto à responsabilidade dos Estados demandados por violações a direitos humanos, a Corte entende, com base no disposto no artigo 63.1 da Convenção¹⁴², que toda violação de uma obrigação internacional que tenha provocado dano contém, em si, o dever de repará-lo adequadamente, e que essa disposição reflete uma norma consuetudinária que constitui um dos princípios fundamentais do Direito Internacional contemporâneo sobre responsabilidade de um Estado¹⁴³.

A reparação do dano ocasionado pela infração de uma obrigação internacional exige, sempre que seja possível, a plena restituição (*restitutio in integrum*), que consiste no restabelecimento da situação anterior.

Caso isso não seja possível, como ocorre na maioria dos casos de violações de direitos humanos, o Tribunal determinará medidas para garantir os direitos violados e reparar as consequências que as infrações provocaram.

Em seus precedentes a Corte considera a necessidade de conceder diversas medidas de reparação, a fim de ressarcir os danos de forma integral, razão pela qual, além das compensações pecuniárias, as medidas de restituição, reparação e garantias de não repetição têm especial relevância pelos danos ocasionados^{144 145}. Assim, o Tribunal determinará medidas que buscam reparar o

¹⁴² O artigo 63.1 da Convenção Americana dispõe: “Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada”.

¹⁴³ Consignou-se tal entendimento nos precedentes: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones e Custas*. Sentença de 21 de julho de 1989. Série C N° 7, par. 25; *Caso Forneron e filha Vs. Argentina. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 27 de abril de 2012. Série C N° 242, par. 145; e *Caso Castillo Páez Vs. Peru. Reparaciones e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 1998. Série C N° 43, par. 50 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 279).

¹⁴⁴ Vide *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones e Custas*, Sentença de 21 de julho de 1989. Série C N° 7, par. 26; *Caso Forneron e filha Vs. Argentina*, par. 157; e *Caso Pacheco Teruel Vs. Honduras*, par. 91 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 280).

¹⁴⁵ Nos julgamentos do *Caso Ticona Estrada Vs. Bolívia. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C N° 191, par. 110; e do *Caso Forneron e filha Vs. Argentina*, par. 146, o Tribunal estabeleceu que as reparações devem possuir nexos causal com os fatos do caso, as violações declaradas e os danos comprovados, bem como com as medidas solicitadas para reparar

dano material¹⁴⁶, assim como o imaterial¹⁴⁷, que não têm natureza pecuniária, bem como medidas de alcance, ou repercussão pública.¹⁴⁸

A jurisprudência internacional, e em especial da Corte, estabeleceu reiteradamente que a Sentença constitui, *per se*, uma forma de reparação. Não obstante isso, no julgamento do Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, considerando as circunstâncias do caso sub judice, em atenção aos danos causados ao Povo Sarayaku e às consequências de ordem imaterial ou não pecuniária decorrentes das violações da Convenção Americana declaradas em seu detrimento, a Corte considerou pertinente fixar medidas de restituição, reparação e garantias de não repetição (CORTE IDH, 2012, par. 285)¹⁴⁹

os respectivos danos. Portanto, a Corte deverá observar essa concomitância para pronunciar-se devidamente e conforme o direito (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 281).

¹⁴⁶ A Corte desenvolveu em sua jurisprudência o conceito de dano material e as hipóteses em que cabe indenizá-lo. Este Tribunal estabeleceu que o dano material supõe “a perda ou redução da renda das vítimas, os gastos efetuados em virtude dos fatos e as consequências de caráter pecuniário que guardem nexos causal com os fatos do caso”. Mencionando os precedentes: *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones e Custas*. Sentença de 22 de fevereiro de 2002. Série C Nº 91, par. 43; e *Caso González Medina e familiares Vs. República Dominicana*, par. 310. (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 309)

¹⁴⁷ A Corte desenvolveu, em sua jurisprudência, o conceito de dano imaterial e estabeleceu que esse dano “pode compreender tanto os sofrimentos e as aflições causados à vítima direta e a seus parentes, e a deterioração de valores muito significativos para as pessoas, quanto às alterações de caráter não pecuniário nas condições de vida da vítima ou de sua família”. Vide precedentes *Caso das “Crianças de Rua” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparaciones e Custas*, par. 84; e *Caso Forneron e filha Vs. Argentina*, par. 194 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 318).

¹⁴⁸ Sobre a reparação imaterial de violações ver os seguintes precedentes: *Caso das “Crianças de Rua” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparaciones e Custas*. Sentença de 26 de maio de 2001. Série C Nº 77, par. 84; e *Caso Atala Riffo e Crianças Vs. Chile*, par. 251 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 285).

¹⁴⁹ Com relação a danos imateriais sofridos pelo Kichwa de Sarayaku, ao declarar as violações dos direitos à propriedade comunal e à consulta, a Corte levou em conta a gravidade desses danos, considerando a profunda relação social e espiritual com seu território, em especial, pela destruição de parte da selva e certos lugares de alto valor simbólico. Tendo em vista as indenizações ordenadas pelo Tribunal em outros casos, e em consideração às circunstâncias do presente caso, aos sofrimentos ocasionados ao Povo, à sua identidade cultural, aos prejuízos a seu território, em especial, pela presença de explosivos, bem como à mudança provocada em suas condições e modo de vida, e às demais consequências de ordem imaterial que sofreram pelas violações reconhecidas em sentença, a Corte fixou a quantia de USD\$1.250.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta mil dólares dos Estados Unidos da América) para o Povo Sarayaku, a título de indenização por dano imaterial, a ser entregue à Associação do Povo Sarayaku (Tayjasaruta), no prazo de um ano, a partir da notificação da Sentença, para que invistam o dinheiro no que o Povo decida, conforme seus próprios mecanismos e instituições de tomada de decisão, entre outros aspectos, para a implementação de projetos educacionais, culturais, de segurança alimentar, de saúde e de desenvolvimento do ecoturismo, ou outras obras, com finalidades comunitárias, ou projetos de interesse coletivo que o Povo considere prioritários (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 322, 323).

O critério de equidade tem sido utilizado na jurisprudência desta Corte para a quantificação de danos imateriais e materiais. No entanto, ao aplicar esse critério, isso não significa que a Corte possa agir discricionariamente ao fixar os montantes indenizatórios¹⁵⁰. Cabe às partes mostrar, claramente, a prova do dano sofrido, bem como a relação específica da pretensão pecuniária com os fatos do caso e as violações que se alegam. (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 314)¹⁵¹.

4.9. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

¹⁵⁰ Precedentes: Caso Velásquez Rodríguez. Reparações e Custas, par. 27; Caso Neira Alegría e outros vs. Peru. Reparações e Custas, par. 50; *Caso Atala Riffo e crianças vs. Chile*, par. 291; e Caso Aloeboetoe e outros vs. Suriname. Reparações e Custas. Sentença de 10 de setembro de 1993. Série C N° 15, par. 87 (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 314)

¹⁵¹ No Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, o Tribunal destacou o fato de que não foram apresentados elementos probatórios suficientes e específicos para determinar a receita que os membros do Povo Sarayaku deixaram de receber com a paralisação de suas atividades por alguns períodos, bem como pela plantação e venda dos produtos que deixaram de realizar-se nas chácaras, pelos alegados gastos para complementar sua dieta ante a falta de alimentos em alguns períodos ou pelos prejuízos ao turismo comunitário. Além disso, a Corte observou que os montantes solicitados a título de dano material variavam significativamente entre o escrito de petições e as alegações finais escritas enviadas pelos representantes. Entretanto, nas circunstâncias do presente caso, considerou-se razoável presumir que os fatos provocaram uma série de gastos e o não recebimento de receitas por parte dos membros do Povo Sarayaku, os quais viram afetadas suas possibilidades de uso e gozo dos recursos de seu território, especialmente pela restrição de áreas de caça, de pesca e de subsistência em geral. Além disso, pela própria localização e modo de vida do Povo Sarayaku, é compreensível a dificuldade para demonstrar essas perdas e danos materiais. Do mesmo modo, embora não tenham sido apresentados documentos comprobatórios dos gastos, considerou razoável supor que as ações e gestões realizadas por membros do Povo geraram gastos que devem ser considerados como dano emergente, especialmente no que se refere às ações ou diligências realizadas para manter reuniões com diferentes autoridades públicas e outras comunidades para as quais seus líderes ou membros tiveram de deslocar-se. Considerando o exposto, a Corte determinou uma compensação pelos danos materiais ocorridos, levando em conta que: i) membros do Povo Sarayaku incorreram em gastos para realizar ações e gestões no âmbito interno para reclamar a proteção de seus direitos; ii) seu território e recursos naturais foram danificados; e iii) o Povo teria visto afetada sua situação econômica pela paralisação de atividades produtivas em determinados períodos. Por conseguinte, a Corte fixou uma compensação de US\$90.000,00 (noventa mil dólares dos Estados Unidos da América), a título de dano material, a ser entregue à Associação do Povo Sarayaku (Tayjasaruta), no prazo de um ano, a partir da notificação da Sentença, para que invistam o dinheiro no que o Povo decida, conforme seus próprios mecanismos e instituições de tomada de decisão, entre outros aspectos, para a implementação de projetos educacionais, culturais, de segurança alimentar, de saúde e de desenvolvimento do ecoturismo, ou outras obras com finalidades comunitárias, ou projetos de interesse coletivo que o Povo considere prioritários (CORTE IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012, par. 315, 316 e 317).

Conforme observado anteriormente, a matéria ambiental é tratada de forma indireta na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Não obstante a isso, depreende-se de seus julgados a menção, ainda que implícita, de dois princípios do direito ambiental, a saber: o Princípio da Precaução¹⁵² e o Princípio do poluidor-pagador.

Através do Princípio da Precaução determina-se que na hipótese de dúvida acerca do potencial deletério de uma determinada atividade utilize-se a medida mais eficaz à proteção do meio ambiente, ao mesmo tempo em que seja compatível com o desenvolvimento econômico. É escopo de tal princípio evitar que a incerteza acerca dos riscos de dano ao meio ambiente dê ensejo à realização de uma atividade danosa ao meio ambiente^{153 154}.

Visando prevenir a ação degradadora nas terras ancestrais indígenas, consideradas verdadeiro legado para as suas futuras gerações, a Corte prescreve em sua jurisprudência a criação de programas e de fundo de desenvolvimento

¹⁵² Em face do cenário difuso de que se reveste a questão ambiental, pode se observar que o princípio da precaução apresenta um sentido estrito e um sentido amplo. Em sentido estrito, significa cautela na adoção ou não de medidas capazes de ameaçar ou colocar em risco ou perigo o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas. São exemplos do princípio da precaução, estritamente considerado, a adoção de instrumentos como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, o Relatório de Impacto Ambiental e o zoneamento Ecológico Econômico, dentre outros. Em sentido amplo, o princípio da precaução constitui toda e qualquer conduta de ordem política, jurídica, econômica ou técnica, capaz de impedir ou neutralizar a ameaça, o risco ou o perigo, em matéria ambiental. Com efeito, instituir, por exemplo, determinadas contraprestações às pessoas que utilizam em suas atividades recursos ambientais e que deles tiram proveitos, em escala proporcional ao uso ou ao porte do empreendimento vai, certamente, impedir o desperdício dos recursos por parte desses sujeitos. E, nesse caso, a implementação do princípio do poluidor-pagador também funciona como meio de precaução ambiental. De outra forma, o fomento à participação popular, fundada no direito à informação de fonte legítima e não manipulada, pode levar à efetiva proteção ambiental (OLIVEIRA, 2009, p. 55).

¹⁵³ A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, em seu princípio 15, estabelece: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas necessidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

¹⁵⁴ Para Oliveira, o princípio da precaução é um princípio nevrálgico de qualquer ação ou política ambiental, pois a natureza altamente dinâmica das questões ambientais não permite que se aguarde a verificação do dano, para posterior providência repressiva. A o estágio da técnica científica aponta para a irreversibilidade de prováveis danos ambientais e as suas graves consequências para a vida no planeta, exigindo atitude diligente e urgente no trato da matéria. Além disso, o caráter fluido da problemática ambiental justifica a conduta preventiva e precavida, especialmente do Poder Público na tomada de decisões diante das demandas ambientais. Atuar de modo tão somente repressivo (posteriores aos impactos sofridos) pode representar a impossibilidade de reparação, visto que, não poucas vezes, o perigo pode se materializar em dano irreversível (OLIVEIRA, 2009, p. 54).

comunitário. Ao decidir desta forma, a Corte Interamericana acaba por dar aplicação ao princípio da Precaução¹⁵⁵.

Por seu turno, segundo o Princípio Poluidor-Pagador, o empreendedor que em sua atividade provoca impactos negativos ao meio ambiente, deve suportar os impactos resultantes de suas ações¹⁵⁶.

De igual modo, no que se refere ao Princípio do Poluidor-Pagador, percebe-se a alusão a este, quando em suas decisões, a Corte IDH condena os Estados demandados a custear o restabelecimento do ambiente biológico, socioeconômico e cultural degradado dessas populações, por sua conduta comissiva ou omissiva¹⁵⁷.

4.10. QUADRO RESUMO

¹⁵⁵ No caso da Comunidade indígena Yakye Axa vs. Paraguai, sentença de 17 de junho de 2005, e caso Comunidade Moiwana vs Suriname, sentença de 15 de junho de 2005, a Corte IDH assim se manifestou: "Tendo em vista as distintas facetas do dano, aduzidas pela Comissão e pelos interessados, a Corte, conforme a equidade e fundada numa apreciação prudente do dano imaterial, estima pertinente que o Estado deverá criar um programa e um fundo de desenvolvimento comunitário que serão implementados nas terras que forem entregues aos membros da comunidade. O programa consistirá em provisão de água potável e infraestrutura sanitária. Além do referido programa, o Estado deverá destinar uma quantia determinada pela Corte para um fundo de desenvolvimento comunitário, o qual consistirá na implementação de projetos educacionais, habitacionais, agrícolas e de saúde em benefício dos membros da comunidade (OLIVEIRA, 2009, p. 197). Do mesmo modo, o julgamento do Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador (CORTE IDH, 2012).

¹⁵⁶ O referido princípio não confere direito de poluir, tampouco confere preço a ser pago para que se possa realizar uma atividade degradadora. O princípio indica que o poluidor deve arcar com todos os ônus de seus atos, com o custo da produção. Busca-se compensar a degradação não contida no preço do produto resultante da atividade danosa, também chamada de externalidades negativas, haja vista, o dano ser coletivo e o lucro recebido pelo produtor privado. Consubstancia-se em uma forma de compensar essa capitalização do lucro e a socialização do dano.

¹⁵⁷ No caso da Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai (CORTE IDH, 2005), a Corte determinou que o Estado deve identificar esse território tradicional e entregar de maneira gratuita à comunidade Yakye Axa. No caso de não ser possível tal providência, por se encontrar o território tradicional em mãos privadas, o Estado deverá valorar a legalidade, a necessidade e a proporcionalidade de expropriar ou não essas terras, com a finalidade de alcançar um objetivo legítimo, dentro de uma sociedade democrática. Para isso, deverá considerar as peculiaridades da comunidade, assim como seus valores, usos, costumes e direito consuetudinário. Caso, por razões devidamente motivadas, não for possível a entrega das terras tradicionais, caberá ao Estado oferecer terras alternativas eleitas de modo consensual com a Comunidade. Em qualquer caso, a extensão do território deverá ser suficiente para garantir a manutenção e o desenvolvimento da forma própria de vida da comunidade (OLIVEIRA, 2009, 195).

A tabela abaixo sintetiza os principais julgamentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos, relacionados à temática socioambiental, mencionados no presente capítulo.

TABELA 1 - JURISPRUDENCIA SOCIOAMBIENTAL DA CORTE IDH			
ASSUNTO	CASO	POSICIONAMENTO DA CORTE	
1	DIREITO À VIDA	Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012	Estados possuem a obrigação de adotar todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida.
2	DIREITO À VIDA	Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, 2005	Estado viola o direito à vida ao não garantir direito à propriedade comunitária, privando a comunidade indígena do acesso a seus meios de subsistência tradicionais, e ao uso dos recursos naturais necessários à obtenção de água limpa e à prática da medicina tradicional de prevenção e cura de doenças, além de não haver adotado as medidas positivas necessárias para assegurar-lhes as condições de vida compatíveis com sua dignidade.
3	DIREITO À VIDA	Comunidade indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai, 2006	O direito à vida constitui um direito fundamental e seu gozo pleno é um pré-requisito para o desfrute de todos os direitos humanos.
4	DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE	Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua, 2001; Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai, 2006; Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012	Desconhecer as versões específicas do direito ao uso e gozo dos bens, dadas pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo, equivaleria a sustentar que só existe uma forma de usar os bens e deles dispor, o que, por sua vez, significaria tornar ilusória a proteção dessa disposição para milhões de pessoas.
5	DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE	Comunidade indígena Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicarágua, 2001.	A posse da terra é suficiente para que comunidades indígenas obtenham o reconhecimento oficial da referida propriedade e o consequente registro.
6	DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE	Comunidade Moiwana vs. Suriname, 2005.	Comunidade indígena é legítima dona de suas terras tradicionais, ainda que não detenha a posse das mesmas, porque saíram delas em consequência dos atos de violência.
7	DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE	Comunidade indígena Yakye Axa vs. Paraguai, 2005.	Comunidades possuem o direito de reivindicar terras tradicionais, e no caso de condenação o Estado deve identificar e entregar gratuitamente essas terras, como medida de reparação.
8	DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE	Comunidade indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai, 2006.	1. A posse tradicional dos indígenas sobre suas terras tem efeitos equivalentes ao título de pleno domínio que outorga o Estado; 2. A posse tradicional outorga aos indígenas o direito a exigir o reconhecimento oficial de propriedade e seu registro; 3. Os membros dos povos indígenas, que por motivos que lhes sejam alheios, tenham saído ou perdido a posse de suas terras tradicionais mantêm o direito de propriedade sobre a mesma, ainda que na falta de um título legal, salvo quando as terras tenham sido transpassadas para terceiros de boa-fé, caso em que têm o direito de recuperá-las ou a obter terras de igual extensão e qualidade. Consequentemente, a posse não é um requisito que condicione a existência do direito à recuperação de terras indígenas.
9	DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE	Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012.	A vinculação entre o território e os recursos naturais que os povos indígenas e tribais usam tradicionalmente e que são necessários para sua sobrevivência física e cultural, bem como para o desenvolvimento e continuidade de sua cosmovisão, deve ser protegida para garantir que possam continuar vivendo de acordo com seu modo de vida tradicional, e que sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições distintas sejam respeitados, garantidos e protegidos pelos Estados.
10	DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE	Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, 2005; Caso Xákmok Kasek Vs. Paraguai, 2010.	A relação dos povos e comunidades indígenas com suas terras tradicionais pode expressar-se de diferentes maneiras de acordo com o povo indígena em questão e as circunstâncias concretas em que se encontra.
11	DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE	Povo Saramaka Vs. Suriname, 2007.	Para que a exploração, ou extração, de recursos naturais, nos territórios ancestrais, não impliquem uma denegação da subsistência do povo indígena, o Estado deve: i) efetuar um processo adequado e participativo que garanta seu direito à consulta, em especial, entre outras hipóteses, em casos de planos de desenvolvimento, ou de investimento, em grande escala; ii) a realização de um estudo de impacto ambiental; e quando seja pertinente, distribuir de maneira prudente os benefícios que decorram da extração dos recursos naturais (como uma forma de justa indenização), segundo o que a própria comunidade determine e resolva a respeito de quais seriam os beneficiários dessa compensação, segundo seus costumes e tradições.
12	DIREITO À CONSULTA	Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012.	O reconhecimento do direito à consulta das comunidades e povos indígenas e tribais está alicerçado, entre outros, no respeito de seus direitos à cultura própria ou identidade cultural, os quais devem ser garantidos, sobretudo numa sociedade pluralista, multicultural e democrática.
13	DIREITO À CONSULTA	Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012.	Os processos de consulta devem respeitar o sistema específico de consulta de cada povo, ou comunidade, para que possa haver um relacionamento adequado e efetivo com outras autoridades estatais, atores sociais, ou políticos, além de terceiros interessados.
14	DIREITO À CONSULTA	Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012.	A fim de garantir a participação efetiva dos integrantes de um povo, ou comunidade indígena, nos planos de desenvolvimento, ou investimento, dentro de seu território, o Estado tem o dever de consultar ativamente e de maneira fundamentada essa comunidade, segundo seus costumes e tradições, no âmbito de uma comunicação constante entre as partes.
15	DIREITO À IDENTIDADE CULTURAL	Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, 2005.	O desconhecimento do direito ancestral das comunidades indígenas sobre seus territórios pode afetar outros direitos básicos, como o direito à identidade cultural e à própria sobrevivência das comunidades indígenas.
16	DIREITO À IDENTIDADE CULTURAL	Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, 2005.	O gozo e o exercício efetivos do direito à propriedade comunal sobre a terra garante que os membros das comunidades indígenas conservem seu patrimônio cultural.
17	DIREITO À IDENTIDADE CULTURAL	Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, 2005.	Reconhecida a estreita vinculação do território com as tradições, costumes, línguas, artes, rituais, conhecimentos e outros aspectos da identidade dos povos indígenas, salientando que em função de seu entorno, sua integração com a natureza e sua história, essas populações transmitem de geração em geração esse patrimônio cultural imaterial, que é recriado constantemente pelos membros das comunidades e grupos indígenas.
18	DIREITO À IDENTIDADE CULTURAL	Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012.	O reconhecimento do direito à identidade cultural é ingrediente e via de interpretação transversal para conceber, respeitar e garantir o gozo e o exercício dos direitos humanos dos povos e comunidades indígenas protegidos pela CADH.
19	DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	Claude Reyes e outros vs. Chile, 2006.	O artigo 13 da Convenção protege o direito de toda pessoa de solicitar o acesso à informação sob controle do Estado, e estabelece a este a obrigação positiva de fornecê-la, salvo negativa fundamentada quando, por algum motivo permitido pela Convenção, o Estado possa limitar o acesso à mesma para o caso concreto.
20	DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA	Povo Saramaka Vs. Suriname, 2007.	O Estado tem o dever de adotar medidas positivas para garantir que os recursos que proporciona por meio do sistema judicial sejam verdadeiramente efetivos para estabelecer se houve ou não uma violação aos direitos humanos e para oferecer uma reparação.
21	DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA	Caso povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012; Caso Castillo Petrucci e outros Vs. Peru, 1999; Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname, 2007.	A inexistência de um recurso efetivo contra as violações dos direitos reconhecidos pela Convenção constitui uma transgressão de seus termos pelo Estado Parte.
22	DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA	Caso Mejía Idrovo Vs. Equador, 2011; e Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá, 2003.	O processo deve tender à materialização da proteção do direito reconhecido no pronunciamento judicial mediante a aplicação idônea desse pronunciamento. A efetividade das sentenças e das providências judiciais depende de sua execução. O contrário supõe a própria negação do direito envolvido.
23	DEVER DE ADOTAR DISPOSIÇÕES DO DIREITO INTERNO	Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012.	Estados não só têm a obrigação positiva de adotar as medidas legislativas necessárias para garantir o exercício dos direitos nela consagrados, mas também devem evitar promulgar leis que impeçam o livre exercício desses direitos, e evitar que se suprimam ou modifiquem as leis que os protegem.
24	RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS	Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, 1989; Caso Castillo Páez Vs. Peru, 1998; Caso Fomeron e filha Vs. Argentina, 2012; Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012.	Toda violação de uma obrigação internacional que tenha provocado dano contém, em si, o dever de repará-lo adequadamente, constituindo esta norma consuetudinária um dos princípios fundamentais do Direito Internacional contemporâneo sobre responsabilidade de um Estado.
25	RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS	Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, 1989; Caso Fomeron e filha Vs. Argentina, 2012; Caso Pacheco Teruel Vs. Honduras; Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, 2012.	Obrigatoriedade de adoção de diversas espécies de medidas de reparação, a fim de ressarcir os danos de forma integral, razão pela qual, além das compensações pecuniárias, as medidas de restituição, reparação e garantias de não repetição têm especial relevância.

5. O DIREITO DO MEIO AMBIENTE CONSTANTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO E OS CONFLITOS ECOLÓGICOS.

A figura do Estado Constitucional de Direito funda-se a partir da perspectiva desenvolvida a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e aprofundada no último quarto do século XX. Esse modelo de Estado caracteriza-se precipuamente pela subordinação da legalidade a uma Constituição rígida, a qual impõe limites ao legislador e ao administrador, lhes determinando ainda deveres de atuação. Esta nova perspectiva constitucional possui como marco filosófico a superação dos modelos puros do jusnaturalismo e do positivismo jurídico por um conjunto difuso e abrangente de ideias agrupadas sob o rótulo genérico de pós-positivismo¹⁵⁸ (BARROSO, 2011, p. 269).

Nesse contexto, os preceitos trazidos no art. 225¹⁵⁹ da Constituição Federal de 1988 traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito

¹⁵⁸ Compõem as ideias pós-positivistas, o reconhecimento da normatividade dos princípios e da sua diferença qualitativa em relação às regras, a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica, a formação de uma nova hermenêutica e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana (BARROSO, 2011, p. 269).

¹⁵⁹ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Pode-se afirmar que tal prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tratando-se, em verdade, de um direito que assiste de modo subjetivamente indeterminado a todos da sociedade, característica essa que justifica a especial obrigação tanto do Estado, como também da própria sociedade, de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, deste modo, que irrompam, no seio da comunhão social os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (LAFER, 1988, p.131)¹⁶⁰.

A preocupação com a preservação do meio ambiente transcende os planos das presentes gerações, para atuar em favor das futuras gerações, constituindo objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, ultrapassam a seara meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano e projetam-se no plano das declarações internacionais que refletem, em sua expressão concreta, o compromisso das nações com o indeclinável respeito a esse direito fundamental que assiste a toda humanidade. Este, aliás, é o fundamento do Princípio da Cooperação entre os povos, que norteia as relações internacionais do Estado brasileiro, conforme consta do art. 4º, IX da Constituição Federal¹⁶¹.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.”

¹⁶⁰ No mesmo sentido BONAVIDES (1993, p. 481): “Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção de interesse de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão, sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.”

¹⁶¹ “Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:(...) IX - cooperação entre os povos par a o progresso da humanidade;(...)”

A questão ambiental, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro/1992) passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional, particularmente, no ponto em que se reconheceu ao homem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao gozo de condições de vida adequadas, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e bem-estar, situação que o legislador constituinte de 1988 não deixou despercebida.

Dentro deste contexto, emerge a conclusão de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe tanto ao Poder Público quanto a coletividade em si mesma considerada, sempre em benefícios das presentes e futuras gerações.

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Assim, a proteção da flora e a consequente vedação de práticas que de qualquer forma possam colocar em risco a sua função ecológica projetam-se como formas instrumentais destinadas a conferir efetividade ao direito em questão.

A Constituição brasileira, em seu art. 3º estabelece como objetivo da República federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos sem qualquer forma de discriminação, tendo uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e tem por fim assegurar a existência digna conforme os ditames da justiça social, observados o princípio da defesa do meio ambiente, função social da propriedade, proteção do consumidor, dentre outros princípios que compõem o art. 170 constitucional.

Percebe-se então pela leitura desses e de outros dispositivos constitucionais que a atual Constituição brasileira estruturou o Estado brasileiro na forma de Estado social. Deixando de lado uma visão individualista abstrata típica de Estado liberal para assumir uma postura de Estado preocupado com os direitos sociais, econômicos, culturais, dentre outros¹⁶².

Com efeito, é nesse cenário que o Estado, a fim de concretizar seus objetivos, além de suas atividades originárias, passa a intervir na economia.

Nesse particular, Eros GRAU (2006, p. 148) classifica em três modalidades as intervenções do Estado na economia: a) intervenção por absorção ou participação; b) intervenção por direção; e c) intervenção por indução.

Segundo o autor, a intervenção por absorção ou participação ocorre quando o Estado intervém no domínio econômico, isto é, no campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico.

Quando atua por absorção, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de monopólio.

Quando o faz por participação, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor.

Na intervenção por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito.

Por fim, quando o faz por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados (GRAU, 2006, p. 149).

¹⁶² Assim, o Estado brasileiro se enquadra no que BONAVIDES (2004, p. 203) aponta como sendo Estado social, que por sua própria natureza, é um Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que este se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas.

Assim, quando o Estado intervém na economia por absorção ou participação, com a finalidade de realizar políticas públicas, concretizadas em empreendimentos que objetivam a implementação de infraestrutura para o mercado e potencialmente danosos ao meio ambiente, verifica-se uma verdadeira ambivalência na atuação estatal, atuando, ao mesmo tempo, como Empreendedor, uma vez que é o agente responsável, e maior interessado, pela consecução do empreendimento e Controlador/Licenciador (fiscalizador), face a seu dever constitucional de proteção, regulação e controle de atividades poluidoras.

Desta dupla atuação estatal surgem situações passíveis de provocar prejuízos na função Estatal de promoção do bem-estar social no que se refere ao meio ambiente.

De fato, ao atuar, de forma concomitante, como empreendedor e controlador, o Estado, muitas vezes, objetivando um desenvolvimento econômico imediatista, desvinculado da proteção do meio ambiente, pode tornar o controle ambiental da atividade (também realizado pelo Estado), mera peça figurativa. Situação que configura um exemplo prático da indevida sobreposição do chamado interesse público secundário sobre o interesse público primário.

Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos propriamente ditos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas jurídicas, interesses que lhe são particulares. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses peculiares do Estado enquanto pessoa jurídica. Ao passo que o Estado, concebido que é para a realização dos interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender os seus próprios interesses quando, não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem, os qualifique como instrumentais ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, simultaneamente a defesa de interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles (MELLO, 2007, p.63).

O respeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental, consubstancia-se, evidentemente, em interesse público primário que sempre deve prevalecer em face de interesse público

secundário ou de interesses privados, impondo, desta forma, a realização de um concreto e efetivo controle sobre a atuação do Estado quando este atua como empreendedor.

Pode-se, portanto, falar em um verdadeiro Estado de Direito Ambiental, cujo conceito pressupõe um Estado Democrático de direito, um Estado Social e um Estado Ambiental que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante controle jurídico do uso racional do patrimônio natural¹⁶³ (LEITE, AYALA, 2010, p. 31).

O processo de edificação do Estado de Direito Ambiental tem como pressupostos essenciais: a adoção de uma concepção integrada do meio ambiente, a institucionalização dos deveres fundamentais ambientais e o agir integrativo da administração (LEITE, AYALA, 2010, p. 38).

O Estado ambiental não pode adotar uma visão individualista sobre a proteção ambiental, sem solidariedade e desprovida de responsabilidades globais. Ademais, deve pressupor uma democracia ambiental. Deve ser um Estado aberto, em que os cidadãos têm o direito de obter dos poderes públicos informações sobre o estado do ambiente, devendo existir participação popular na criação do direito ambiental, na formulação e execução de políticas ambientais e o acesso ao Judiciário (LEITE, AYALA; 2010, p. 45).

Surge então, a importância dos papéis institucionais do Judiciário ao julgar demandas que objetivem esse controle, bem assim, de entidades como o Ministério Público, a Defensoria Pública, Organizações Não Governamentais e demais entidades associativas.

Segundo Amartya SEN (2010, p. 206) “Em uma democracia, o povo tende a conseguir o que exige, e de um modo mais crucial, normalmente não consegue o

¹⁶³ Talvez a maior dificuldade em construir um Estado Ambiental seja transformá-lo em um Estado de justiça ambiental (LEITE, AYALA; 2010). As exigências de justiça ambiental conduzem fundamentalmente à proibição de discriminação ambiental, entendida como qualquer decisão, seleção, prática administrativa ou atividade material referente à tutela do meio ambiente ou transformação do território que onere, em termos discriminatórios, indivíduos, grupos ou comunidades, designadamente os pertencentes a minorias populacionais, em virtude de raça, situação econômica ou localização geográfica. Nesse aspecto, os princípios estruturantes do direito ambiental auxiliam a revelar uma base comum e sistêmica à formação de uma justiça ambiental.

que não exige”. Desta feita, a observância da ideal imparcialidade do Estado-licenciador ao analisar um empreendimento estatal potencialmente danoso ao meio ambiente passa por um controle social efetivamente democrático.

Sobre o assunto a Constituição não foi omissa. O controle social pode ocorrer através das mais variadas formas de apuração judicial provocadas pela população (ação popular, mandado de segurança, ação civil pública proposta por associações representativas, provocação do Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas, dentre outras), bem como mediante ao estímulo cada vez maior à participação popular nos Conselhos de Meio Ambiente, nas audiências públicas, tendo sempre como pressuposto o estabelecimento de uma educação ambiental real, nesta incluídas a ampla divulgação e informação a respeito dos projetos estatais potencialmente danosos ao meio ambiente.

Em verdade, a participação popular direta a que se reivindica para o controle efetivo da atividade estatal pressupõe a existência e conseqüentemente fruição, não meramente formal, de direitos políticos e civis atribuídos aos brasileiros pela CF/88¹⁶⁴.

Após a exposição do arcabouço jurídico internacional, trazida no capítulo 4, e do brasileiro, constante no presente capítulo, no próximo capítulo será feita uma sucinta análise do histórico das políticas públicas governamentais, executadas na Amazônia, voltadas para o desenvolvimento econômico nacional, e as conseqüências socioambientais para esta região.

Dentre as conseqüências destas políticas públicas, encontram-se os chamados conflitos ecológicos.

Entretanto, antes de passar para o próximo capítulo do trabalho, faz-se necessário tecer algumas considerações a respeito dos conflitos ecológicos, trazendo seu conceito e seus principais personagens, de modo a possibilitar o enquadramento dos efeitos das referidas políticas públicas no referido conceito.

¹⁶⁴ Nesse sentido, Amartya SEN (2010, p. 199): “Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel ‘instrumental’ da democracia e das liberdades políticas.”.

5.1. CONFLITOS ECOLÓGICOS E SEUS PRINCIPAIS PERSONAGENS

Segundo ALIER (2012, p.110), conflitos ecológicos distributivos são conflitos sociais decorrentes da disputa por recursos ou serviços ambientais, comercializados ou não. Entendendo-se por distribuição ecológica os padrões sociais, espaciais e temporais de acesso aos benefícios obtidos dos recursos naturais e aos serviços proporcionados pelo ambiente como um sistema de suporte da vida.

Segundo o autor, os aspectos determinantes da distribuição ecológica são em alguns casos naturais, como o clima, topografia, padrões pluviométricos, jazidas minerais e a qualidade do solo, como também são sociais, culturais, econômicos, políticos e tecnológicos.

A análise dos conflitos ecológicos distributivos, realizada pela ecologia política, corresponde, na tradição da economia clássica, ao estudo dos conflitos relacionados à distribuição econômica, tendo como exemplos, a luta de grupos do meio urbano, tão pobres e detentores de tão pouco poder, que não dispõem de condições para adquirir ou dispor de água potável, ou ainda, o embate entre populações tradicionais ou indígenas que buscam defender suas terras da exploração econômica por parte de empresas transnacionais¹⁶⁵.

Os principais conflitos de distribuição ecológica, na classificação de Alier, relacionam-se com: (1) o racismo ambiental, fator determinante de uma carga desproporcional de contaminação sobre certas comunidades por motivos raciais; (2) a contaminação tóxica de origem industrial sobre certas localidades pobres do planeta; (3) a dívida ecológica reclamada pelos países em desenvolvimento; (4) a biopirataria, geradora de apropriação de recursos genéticos silvestres ou agrícolas sem remuneração adequada ou sem reconhecimento de direitos sobre tais recursos às comunidades tradicionais ou indígenas; (5) os monocultivos de pinus, eucalipto e

¹⁶⁵ Além disso, os conflitos ecológicos podem ocorrer fora da esfera do mercado, como os sumidouros e depósitos temporários de dióxido de carbono, a contaminação por dióxido de enxofre, as águas de flotação descartadas nos rios e a “biopirataria”. Podem ocorrer, inclusive, fora dos mercados fictícios, a partir dos quais são fixadas ou negociadas compensações ambientais (ALIER, 2012, p.113).

acácia, geradores de profundas alterações nos ecossistemas naturais e impactos sobre comunidades tradicionais; (6) a destruição dos manguezais pela carcinicultura, atingindo as comunidades que subsistem do mangue; (7) a construção de grandes represas, barragens e usinas hidrelétricas, fonte de alterações ecossistêmicas elevadas e desapropriações de terras de comunidades tradicionais e indígenas; (8) a mineração, fonte de impactos ambientais graves e danos à saúde dos trabalhadores e comunidades vizinhas às minas; (9) as reivindicações indígenas por reconhecimento de direitos territoriais; (10) os conflitos ambientais urbanos, relacionados com a questão da poluição do ar e das águas e do lixo urbano; (11) as mudanças climáticas e suas consequências sobre as populações e países pobres; (12) a expansão do agronegócio e os impactos sobre o meio ambiente e sobre os pequenos produtores rurais (ALIER, 2012, p. 341).

Ressalte-se que estes conflitos de distribuição ecológica não estão apenas relacionados a questões de distribuição econômica ou de renda. Na perspectiva da justiça ambiental é possível encontrar uma forma de reinterpretar os conflitos de distribuição ecológica, não limitada a uma simples negociação em torno de um conflito econômico-ecológico, com critérios técnicos de impacto ambiental e de custo-benefício (RAMMÊ, 2012, p. 29).

Os movimentos sociais¹⁶⁶ que lutam por justiça ambiental, portanto, são, via de regra, movimentos de resistência cultural, de estilos de vida e de defesa do meio ambiente, que almejam a construção de projetos produtivos e sociais alternativos, nos quais a luta por justiça e equidade é travada a partir de princípios de diversidade e diferença, de identidade e autonomia, e não das transações e compensações estabelecidas pelas regras de valorização, negociação, complementação e distribuição da globalização econômico-ecológica (RAMMÊ, 2012, p. 29).

¹⁶⁶ Diferente de entidades como sindicatos e partidos, estruturados a partir da centralização de funções e hierarquização de poderes, os movimentos sociais aqui suscitados são coletividades caracterizadas por contar com uma estrutura organizacional bem mais fluida, informal, descentralizada e desprofissionalizada, isto é, baseada no trabalho voluntário e dependendo permanentemente de um consenso interno justamente por não seguir procedimentos formalizados para a resolução de conflitos internos. A peculiaridade desses movimentos coletivos reside no fato de que a sua auto-identificação não se refere apenas aos códigos políticos estabelecidos (tais como ideologias de “esquerda” versus de “direita”, “liberal” versus “conservador”), tampouco aos códigos sócio-econômicos parcialmente correspondentes (tais como as relações de classe, como “operariado” versus “burguesia”); refere-se, igualmente, a códigos não convencionais (como feminismo, ecologia, pacifismo, emancipação, cultural, anti-racismo, etc.) (FARIA, 1992, p. 13).

Esses movimentos sociais são exemplos de grupos que utilizam o discurso dos direitos humanos a serviço de uma política progressista e emancipatória¹⁶⁷.

Nesse contexto, ALIER (2012, p. 230) considera que os conflitos ecológicos distributivos correspondem aos conflitos sobre os princípios de justiça aplicáveis às cargas de contaminação e ao acesso aos recursos e serviços ambientais. É a partir desse sentido que o autor passa a utilizar o termo justiça ambiental¹⁶⁸.

ALIER (2012, p. 239) afirma que, embora o movimento por justiça ambiental tenha se estruturado a partir de um grupo de ativistas contra o preconceito de cor, o movimento abarca também conflitos sobre riscos ambientais que afetam os pobres em geral, independentemente de sua cor. Contudo, o autor alerta que existem conflitos ambientais distributivos no mundo, para cuja análise e resolução a metáfora do “racismo ambiental” faria pouco sentido¹⁶⁹.

No cenário global de governabilidade e política ambiental atual, tem destaque o papel do Estado, das empresas transnacionais, das ONG, e dos movimentos ambientais.

¹⁶⁷ Segundo SANTOS (1997, p.20) as políticas de direitos humanos, pós-Segunda Guerra, estiveram em geral a serviço dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados capitalistas hegemônicos. Contudo, a questão tem um outro lado. Em todo o mundo, milhões de pessoas e ONG têm lutado pelos direitos humanos, muitas vezes correndo grandes riscos, em defesa de classes sociais e grupos oprimidos, em muitos casos vitimizados por Estados capitalistas autoritários. Os objetivos políticos dessas lutas são, implícita ou explicitamente, anticapitalistas. Desenvolveu-se discursos e práticas contra-hegemônicas de direitos humanos, foram propostas concepções não-ocidentais de direitos humanos. Nesse domínio a tarefa central da política emancipatória contemporânea consiste em transformar a conceitualização e prática de tais direitos de um localismo globalizado (espécie de globalização hegemônica) em um projeto cosmopolita (tipo de globalização contra-hegemônica).

¹⁶⁸ A expressão justiça ambiental tem sua origem no cenário de luta contra a distribuição desproporcional de dejetos tóxicos ou a exposição diante de diferentes formas de risco ambiental em áreas predominantemente povoadas por populações afro-americanas, latinas ou indígenas, nos Estados Unidos (ALIER, 2012, p. 231). De fato, foi o movimento norte-americano contra o racismo ambiental que, efetivamente, popularizou e consagrou a expressão justiça ambiental. As raízes históricas da referida expressão remontam as lutas, reivindicações e campanhas de movimentos sociais norte-americanos, em defesa dos direitos de populações discriminadas por questões raciais e de comunidades expostas a riscos de contaminação tóxica, por habitarem regiões próximas aos grandes depósitos de lixo tóxico ou às grandes indústrias emissoras de efluentes químicos (RAMMÊ, 2012, p. 13). Para ALIER (2012, p. 235), este movimento inventou uma potente combinação de palavras, “justiça ambiental”, desviando no cenário americano o debate ecológico da preservação e conservação da natureza para a justiça social. Com essa mudança de perspectiva, os conflitos ecológicos, explicitados como espécies de racismo ambiental, conquistam uma natureza diferente, que pressupõe a violação da dignidade humana, ao lançar mão de uma agressão perpetrada em virtude de discriminação racial.

¹⁶⁹ O Autor exemplifica os casos do conflito europeu a respeito dos riscos nucleares explicitados nos enfiamentos de Gorleben ou de Creys-Malville, a polêmica europeia contra a “carne com hormônios” procedente dos EUA, o conflito sobre a represa das Três Gargantas, na China (ALIER, 2012, p. 239).

O Estado é normalmente um ator antiambiental. Existe nos países do Sul uma pauta de cooperação entre as altas posições estatais e empresas privadas estrangeiras quanto à utilização dos recursos naturais no interior do território nacional. Esse fato encontra resistência por parte de grupos vinculados à bandeira dos direitos indígenas, direitos humanos e do ambientalismo. Em Estados de vastos territórios como Brasil, Índia e China, os principais choques ambientais, mais do que com as transnacionais, ocorrem contra o governo e as empresas estatais (ALIER, 2012, p. 264).

Destaca-se também, o papel das empresas transnacionais que influenciam a formulação de políticas ambientais. Essas empresas têm buscado organizar uma posição comum ante o conflito entre economia e meio ambiente, promovendo uma concepção de que a ecoeficiência resolverá todos os problemas. Contudo, apesar dos esforços publicitários, companhias transnacionais que lucram com a degradação socioambiental apresentam grandes dificuldades para conquistar uma imagem verde (ALIER, 2012, p. 265).

Apesar de não serem tão poderosas quanto os Estados e as Transnacionais, as ONG participam consideravelmente na governabilidade ambiental internacional. Não enfrentam diretamente o capitalismo; não contam com um grande plano ou esquema para o futuro da humanidade e da natureza; voltando-se para aspectos particulares, mobilizando-se contra empresas cujo comportamento é singularmente ofensivo ao meio ambiente. Procuram minar o apoio financeiro a projetos degradadores. Essas redes de grupos ambientais exercem o poder de mobilizar coletividades e indivíduos, recrutando membros (na escala dos milhões), arrecadando fundos e lançando mão do poder da mídia. Entretanto nem sempre esses grupos internacionais estão de acordo quanto à posição a ser tomada, tendendo a impor sua agenda sobre outros grupos de base do Sul ao invés de procurar aprender com eles (ALIER, 2012, p. 270).

Em geral os Estados subdesenvolvidos mantêm a crença na velha doutrina do crescimento econômico a qualquer custo. Nessa perspectiva, a luta pela proteção ao meio ambiente termina entendida como um luxo dos ricos, mais do que como uma necessidade dos pobres (ALIER, 2012, p. 267).

Em alguns países, e em determinados períodos, as políticas são (ou foram) implementadas de modo ditatorial, frequentemente inspiradas por uma doutrina de crescimento econômico que justifique atividades extremamente degradadoras.

A estrutura do Estado tem nos dias de hoje se distanciado da estratégia de legitimação da tomada de decisões na qual a ciência servia à política objetivando uma estratégia de governabilidade, no sentido de aproveitar uma gama de opiniões de especialistas, de modo que as decisões sejam mais bem referendadas. Ao invés de soluções ótimas, aceita-se decisões acordadas (ALIER, 2012, p. 269).

Tanto a reivindicação dos direitos aos recursos naturais, por parte das comunidades pobres, quanto às críticas relacionadas com a contaminação, constituem parte indissociável do movimento de justiça ambiental. Por todo o mundo, movimentos sociais se opõem às represas, oleodutos, gasodutos e minas construídas pelos próprios Estados ou por empresas aliadas a eles (ALIER, 2012, p. 271)¹⁷⁰.

Para que existam grupos ambientalistas, é necessário um mínimo de democracia ou então um momento político de transição nesse sentido. Nas democracias, é possível que alguns órgãos do governo sejam permeáveis aos movimentos ambientais ou possam atuar na cobertura das suas atividades¹⁷¹.

O movimento pela justiça ambiental tem enfatizado a desproporcionalidade com que o peso da contaminação social recai sobre grupos humanos específicos. Portanto, incorpora explicitamente uma noção distributiva de justiça. A justiça ambiental intui um aspecto existencial, qual seja, o de que todos os seres humanos necessitam de determinados recursos naturais e uma certa qualidade do meio ambiente para assegurarem sua sobrevivência. Nessa perspectiva, o meio ambiente converte-se em um direito humano (ALIER, 2012, p. 274).

Contudo, as violações a direitos humanos estão longe de ser eventos excepcionais. Devido ao crescimento econômico, mesmo com governos esforçando-se para criar um quadro favorável aos direitos humanos, espera-se pelo

¹⁷⁰ Os Estados são os principais empresários militares e, a despeito das privatizações, são também empresários industriais e de construção de obras públicas (ALIER, 2012, p. 271).

¹⁷¹ Pode ser a simpatia ou, ao menos, a neutralidade ou não-ingerência do Estado a característica necessária para que se torne viável a conquista de melhorias ambientais locais (ALIER, 2012, p. 273).

aprofundamento dos impactos ambientais e, conseqüentemente, por mais agressões a estes do que antes. Existem duas tendências opostas: uma na direção de um maior respeito aos direitos humanos e, simultaneamente, outra de expansão dos ataques aos direitos humanos, em razão do incremento dos impactos ambientais sobre a vida das pessoas (ALIER, 2012, p. 275).

No tocante à resistência como caminho para sustentabilidade, os movimentos ambientais do Sul tendem a confrontar o Estado opondo-se às leis consideradas destrutivas ou injustas, desconfiando da medição do Estado nos seus conflitos com os interesses estrangeiros.

Os conflitos cotidianos a respeito dos impactos na saúde constituem uma variável comum na temática ambiental, tanto no Norte quanto no Sul¹⁷².

A oposição à agressões ambientais concretiza uma defesa da vida humana, como um movimento ambiental no sentido essencial da palavra. Existe um direito prévio sobre o recurso em questão – terra, áreas úmidas, floresta, pesca, água, ar limpo – que é extirpado pela ação estatal ou pelo setor empresarial em aliança com o Estado. A sociedade civil existia antes do Estado, portanto percebe-se uma traição deste para com os pobres para tomar partido dos ricos, sejam eles nacionais ou estrangeiros (ALIER, 2012, p. 277).

Teóricos têm defendido práticas específicas para determinados setores como alternativas ao desenvolvimento econômico tradicional, como por exemplo: a

¹⁷² SANTOS (2013, p. 96) elege como uma das principais tensões dos direitos humanos, no mundo atual, a tensão entre o direito ao desenvolvimento e os direitos ambientais, em especial a saúde. O Autor traz como exemplos dessa tensão: a enorme concentração de terra e a transformação de vastos espaços em campos de monocultura alimentar ou agrocombustível, ou mesmo em reserva alimentar de países estrangeiros, como acontece na África e o fenômeno da expansão da fronteira agrícola para a exportação de commodities, da afirmação do modelo da modernização agrícola conservadora e da monocultura químico-dependentes, trazidos pelo agronegócio, dentro do contexto de reprimarização da economia brasileira. Soja, cana-de-açúcar, algodão, tabaco e eucalipto – são exemplos de cultivos que vem ocupando cada vez mais terras agricultáveis, para alimentar, não as populações, mas ciclos produtivos vários, ao mesmo tempo que avançam, sobre biomas, como o cerrado e a Amazônia, impondo limites ao modo de vida e à produção camponesa de alimentos, e consumindo cerca de metade dos mais de um bilhão de litros de agrotóxicos anualmente despejados em terras brasileiras. Segundo o autor, os conflitos associados às monoculturas estão presentes em muitos países latino-americanos. No Brasil, o impacto do agronegócio tem as seguintes dimensões principais: a grilagem de terras dos povos tradicionais e das áreas da reforma agrária; a degradação dos ecossistemas, que afeta principalmente as populações que dependem da sua vitalidade, como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores dedicados à agroecologia; a contaminação por agrotóxico das populações expostas, sobretudo os trabalhadores e moradores de áreas pulverizadas; a violência utilizada contra lideranças e populações que habitam nos territórios cobiçados e buscam defender seus direitos e modos de vida (SANTOS, 2013, p.99).

coleta da chuva ao invés de grandes represas; o controle comunitário de gestão de recursos ambientais; a pesca artesanal. Trata-se de uma racionalidade produtiva evidente em vários sistemas de manejo comunitário de populações, geralmente minorias sociais, como indígenas, quilombolas, etc. ao redor do mundo (ALIER, 2012, p. 280).

As políticas públicas governamentais, executadas na Amazônia, voltadas para o desenvolvimento econômico nacional, geraram inúmeros conflitos ecológicos.

Passa-se, então, a um resumido esboço histórico das políticas de desenvolvimento para a região amazônica e as respectivas consequências ambientais das medidas governamentais adotadas.

6. AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO GOVERNAMENTAIS PARA A AMAZÔNIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIOAMBIENTAIS

A partir de uma breve análise histórica sobre a Amazônia, pode-se observar como os desenvolvimentos mais recentes transformaram-na em uma fronteira capitalista da época atual da globalização¹⁷³.

Desde a colonização portuguesa e a extração das drogas do sertão, passando-se pelo famoso “boom” e a decadência da borracha ao redor da virada do século XX, ou através dos grandes projetos de desenvolvimento vinculados com a mineração, a pecuária ou a madeira, que começaram durante a ditadura militar brasileira nos anos 1960, tem-se de uma maneira geral que a Amazônia é uma região “subocupada” disponível para a exploração de seus recursos naturais (RIVERO; COOLNEY; 2011, p.305).

Tais processos históricos envolvem uma inserção na economia mundial que, embora tenham tido impactos substanciais nas sociedades locais, não constituíram a base de uma transformação duradoura na região para estabelecer uma economia plenamente capitalista (RIVERO; COOLNEY; 2011, p. 306).

Para DOURADO (1993, p. 39) as mudanças ocorridas na região, em razão do crescente processo de integração capitalista que nela ocorreu (e continua a ocorrer), revela o fato de que essas mudanças não tem resultado em efetiva melhoria da qualidade de vida das populações locais.

De acordo com LOUREIRO (2012, p. 529), diversas experiências de desenvolvimento propostas para a Amazônia falharam em sua missão de desenvolver a região. Estas experiências são excludentes, comprometem ou destroem a rica multiculturalidade existente na Amazônia, levam à homogeneização cada vez maior das sociedades, dissolvendo num todo comum as particularidades e

¹⁷³ Fronteira é uma metáfora que denota um espaço de transformação, mudança e conquista. No Brasil, o fenômeno da fronteira se manifestou mediante a ocupação das terras interiores do país, por meio de sucessivas ondas de migração que foram determinadas principalmente por ciclos econômicos associados à exploração de recursos naturais como as drogas do sertão, ouro, borracha, cana-de-açúcar, café, algodão, e mais recentemente, gado e soja. O país não teve apenas uma fronteira, mas uma sucessão de processos envolvendo a ocupação econômica muitas vezes dos mesmos espaços, que acabaram por gerar um padrão esparso de distribuição da população nessas áreas consideradas terras de fronteira (RIVERO; COOLNEY; 2011, p.309).

especificidades dos grupos sociais. De igual modo, são concentradores de renda, geram poucos empregos, espalham miséria em torno dos grandes empreendimentos onde se implantam e provocam enormes danos ambientais.

O modelo de desenvolvimento vigente até hoje, na Amazônia, encontra-se fundado em alguns pressupostos, os quais LOUREIRO (2012, p. 530) denomina de fundamentos epistemológicos que são:

- 1) O erro de conceber a Amazônia como um macrossistema homogêneo de floresta e rios, assentado sobre uma extensa planície. Esse equívoco é responsável pelo fato de que atividades econômicas tão diversas como a pecuária, a exploração madeireira, a mineração, a garimpagem e outras, que apresentam diferentes impactos sobre a natureza, tenham sido e continuam a ser desenvolvidas, indiferentemente, sobre áreas de florestas densas, nascentes e margens de rios, regiões de manguezais, nas planícies, em encostas de montes, em solos frágeis ou nos raros solos ricos e bem estruturados da região.
- 2) A natureza em geral, e em especial a floresta, são tomadas como expressão de primitivismo e de atraso, por contrastar com o plantio de culturas ditas “racionais” – porque organizadas sob o formato de monoculturas, homogêneas e modernas, que caracterizam a agricultura dos países centrais, e são imitadas pelos países periféricos, num processo de “mimetismo colonial”, no dizer de Homi Bhabha (LOUREIRO, 2012, p.530/531). A ideia de que a floresta em pé e sua biodiversidade valem mais do que os produtos semielaborados, é partilhada por segmentos sociais muito restritos da sociedade regional (LOUREIRO, 2012, p.530).
- 3) Equívocos de fundo cultural que vêm de longa data, como a ideia de que a natureza amazônica é superabundante, resistente, inesgotável e autorregenerável; por isso, empresários e aventureiros de toda ordem, ignorando que a Amazônia é o maior banco genético do mundo, separam biodiversidade (como um tema exclusivo e restrito aos estudos científicos) da floresta que exploram exaustivamente; entendem que índios e os caboclos vivem em terras excessivamente vastas e as ocupam em atividades pouco rentáveis para o Estado e de forma incompatível com a economia e a sociedade contemporâneas; suas atividades produtivas – o extrativismo vegetal em especial – são consideradas primitivas, arcaicas, antieconômicas e não

merecedoras de apoio e aperfeiçoamento; por isso, as políticas públicas não estimulam o enriquecimento da floresta para um aproveitamento mais vantajoso, apesar de milhares de pessoas na região viverem de atividades extrativas. As populações tradicionais são povos atrasados, primitivos, portadores de uma cultura inferior, que obstaculizam o desenvolvimento e só têm a ganhar integrando-se à sociedade urbana e “civilizada”, desocupando suas terras para atividades ditas modernas. Sob a óptica integracionista, as terras indígenas seriam situações provisórias e tendentes a desaparecer à medida que os índios forem assimilados – pelas mais diversas vias – à sociedade nacional, desaparecendo dentro dela, diluindo assim, “o atraso” e o “primitivismo” que os tornam diferentes e os afastam dos padrões civilizados da sociedade moderna (LOUREIRO, 2012, p.530).

Neste último item, percebe-se a predominância do entendimento de que a multiculturalidade (em especial representada pelos grupos indígenas) é entendida como um elemento negador do desenvolvimento, da modernidade e de uma pretensa e almejada unidade nacional, estabelecida com base no imaginário de uma nação única e de um povo único – o povo brasileiro.

6.1. A AMAZÔNIA PRÉ-COLONIAL E COLONIAL

Os antropólogos da década de 50 descreveram a Amazônia pré-colonial como sendo composta por pequenos bandos de índios que viviam em assentamentos temporários e subsistiam através da caça, pesca e agricultura de rotações. Contudo, reconstruções mais atualizadas do período pré-conquista confirmam a existência de assentamentos permanentes, abrigando de alguns milhares a dezenas de milhares de indivíduos, ou possivelmente mais. Eram comunidades de diversos tamanhos, com culturas diversas, que viveram em toda a bacia, conectadas por redes de comércio e guerra. (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 75.).

A efetiva colonização portuguesa, com estabelecimento de assentamentos permanentes, ocorreu após mais de um século do “descobrimento”. Somente no

século XVII, os colonizadores infiltraram-se gradualmente rumo ao oeste, ao longo do Rio Amazonas e seus tributários, em busca das chamadas especiarias (cravo, salsaparrilha, cacau, canela, raízes aromáticas e óleos de palmáceas), assim como madeiras nobres, frutas e caças, dentre estas, o peixe-boi, tartarugas gigantes e onças pintadas. As expedições dependiam de ameríndios como canoieiros, coletores e guias e, não raro, serviam para a captura de índios a serem escravizados (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 77)¹⁷⁴.

O sistema de aldeamento e a dupla violação de bases materiais e subjetivas da cultura ameríndia mudaram para sempre o modo de vida que existia antes da chegada dos portugueses à Amazônia. Apesar de nominalmente livres, as missões ameríndias eram obrigadas a prover mão de obra às autoridades reais e aos colonizadores configurando, na prática, verdadeiro regime de escravidão. Além disso, ao concentrarem pessoas em assentamentos de alta densidade, as aldeias facilitavam grandemente a difusão de doenças europeias, tais como a tosse brava, gripe espanhola e catapora, contra as quais as populações nativas não tinham imunidade. Ao final do sec. XVII, epidemias tinham dizimado dezenas de milhares de ameríndios¹⁷⁵ (SCHMINK; WOOD, 2012,p. 78).

Grandes assentamentos já consolidados passaram a ser controlados por diretores laicos nomeados que se tornaram responsáveis pela alocação de mão de obra ameríndia aos colonos e autoridades coloniais. Elites, com os maiores latifúndios e mais capital, foram capazes de monopolizar a maioria da mão de obra disponível¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Nesse período, os missionários da recém-criada Companhia de Jesus acabaram se tornando, por um lado, grandes defensores dos ameríndios, mas por outro, instrumentos da completa transformação da vida material e cultural dos indígenas, realocando-os em grandes assentamentos, chamados aldeias, onde suas atividades cotidianas pudessem ser supervisionadas de perto, seus espíritos pudessem ser salvos e sua mão de obra encaminhada para novas tarefas como a pecuárias. Os indígenas foram privados de sua identidade tribal sob a influencia homogeneizadora dos missionários, compelidos a se comunicar com os brancos e outros nativos na “língua geral” (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 77).

¹⁷⁵ A catástrofe que se abateu sobre os grupos nativos reduziu a já pequena oferta de mão de obra na colônia, originando conflitos entre colonos e missionários, numa intensa competição por trabalhadores (SCHMINK; WOOD, 2012,p. 78).

¹⁷⁶ Em 1751, o governo da colônia do Norte, então chamada Grão-Pará e Maranhão expulsou os jesuítas que já tinham uma considerável presença na região, controlando cerca de doze mil ameríndios em sessenta e três missões amazônicas (SCHMINK; WOOD, 2012,p. 78).

Entretanto, o objetivo do governo de transformar os índios destribalizados das missões em força de trabalho dócil, capaz de sustentar a economia regional fracassou. A população outrora congregada nas aldeias, espalhou-se ao longo dos rios, igarapés e lagos da bacia amazônica, onde passou a viver primariamente em pequenos grupos familiares (SCHMINK; WOOD, 2012,p.80)

6.2. O CICLO DA BORRACHA

Os ameríndios tinham, desde longa data, descoberto o uso do látex extraídos de várias espécies de madeiras dispersas na região amazônica. No século XIX, a inovação tecnológica estimulou a demanda do comercio mundial por borracha. Em 1839, a Goodyear descobriu como processar o látex natural de maneira que mantivesse sua consistência, a despeito de mudanças de temperatura. O processo denominado de vulcanização transformou a borracha em uma valiosa mercadoria no comercio global (SCHMINK; WOOD, 2012, p.82).

Inicialmente a demanda de borracha pela nova indústria na Europa e nos Estados Unidos prendia-se a necessidades bem sentidas e definidas, relacionadas com bens de consumo, do gênero de roupas e calçados impermeáveis ou borrachas-de-apagar (SANTOS, 1980, p. 47)¹⁷⁷.

Três condições históricas constituíram-se imprescindíveis para o desenvolvimento da economia amazônica em meados do século XIX: a) a deflagração de um estímulo externo vigoroso, representado pela demanda mundial de borracha; b) a superação dos dois estrangulamentos regionais mais graves: o sistema primitivo de transportes e a escassez de mão-de-obra; e c) a penetração do capital e a implantação paralela de um sistema peculiar de crédito que incitasse à descoberta e aproveitamento dos recursos naturais. (SANTOS, 1980, p. 122)

A partir de meados do século XIX ocorreu uma intensa extração de látex, concentrando-se a produção da região nas cidades de Belém e Manaus que, através

¹⁷⁷ Apesar de tudo, nesse momento, a borracha continuava longe de tornar-se o gênero principal da produção amazônica ao findar a primeira metade do Século XIX (SANTOS, 1980, p. 53).

de suas casas de exportação, a escoavam para vários países ao redor do globo¹⁷⁸ (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 83).

Ao final do século XIX, várias centenas de milhares de migrantes do Nordeste brasileiro tinham se aventurado em remotas regiões da bacia amazônica face aos incentivos dos seringalistas. O recrutamento desses migrantes foi facilitado pela elevação do preço da borracha no mercado global e pela devastadora seca que assolou o Nordeste entre 1877 e 1900 (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 85).

A moeda estrangeira trazida pelo comércio da borracha ajudou a subsidiar os custos da industrialização no sul do Brasil, mas o mesmo não aconteceu na Amazônia. Os efeitos do auge da borracha nos remotos assentamentos da região eram poucos, devidos às peculiares características da economia extrativista.

A produção de borracha amazônica não conseguiu suprir a crescente demanda internacional, tendo o mercado encontrado, na Ásia, plantações de seringa bem sucedidas com preços mais baixos. Era o fim do ciclo da Borracha na Amazônia.

A característica do grande colapso da extração da borracha na Amazônia compreende a queda de preços, mas assenta, sobretudo, na natureza irreversível das mudanças que a precipitaram: a transformação e diversificação definitiva das fontes de fornecimento. Na Amazônia o efeito foi o de um massacre ou cataclisma. Fechamento de seringais, falências de casas aviadoras, prejuízos múltiplos, inclusive do Banco do Brasil (SANTOS, 1980, p. 257).

Com o declínio do ciclo da borracha, os seringueiros foram deixados à sua própria sorte. Após dois ciclos sucessivos de extração, essa população de caboclos

¹⁷⁸ A extração e comercialização do látex natural tornaram-se tão elaboradas que mesmo a mais simples transação poderia alcançar seis níveis de intermediação, do produtor ao industrial. No nível mais baixo do ciclo estava o seringueiro, que percorria as estradas de seringa, cortando cada uma das árvores ao início do dia e deixando um vasilhame para aparar a resina leitosa, retornando mais tarde, a cada árvore para coletar látex e finalmente defumá-lo, formando grandes bolas, que eram trocadas no barracão dos donos do seringal. Os operadores do barracão pagavam os seringueiros com gêneros, provendo-os de itens de necessidade básica a preços tão inflacionados que todos ficavam endividados com o barracão. Por sua vez, o dono do barracão ficava endividado com o fornecedor local, o chamado aviador da cidade mais próxima. Este último recebia a borracha e a remetia às casas do aviador, que, então vendiam a borracha para as casas de exportação, geralmente controladas por estrangeiros, que trabalhavam em nome dos compradores de borracha do mercado internacional (SCHMINK; WOOD, 2012, p.84).

seringueiros assentou-se em áreas ribeirinhas mantendo um modo de vida que associava atividades extrativas com pequena agricultura e, eventualmente, criação de pequenos animais (RIVERO; COOLNEY; 2011, p.306).

No período que compreende a décadas de 1920 até 1960, ocorreram significativas mudanças. As mais importantes foram a crescente demanda por matérias-primas por parte da industrialização no sul do país, os efeitos das iniciativas de desenvolvimento adotadas pelo governo federal e a diversificação na economia da região. (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 88).

6.3. O INÍCIO DO DESENVOLVIMENTISMO

Após o auge da borracha, a região passou a responder a demanda por outros produtos extrativistas. O mercado de exportação de peles de animais silvestres expandiu-se na década de 20. Nas áreas com densa ocorrência de castanheiras (*Bertholletia excelsa*), as castanhas-do-pará tornaram-se um item de exportação especialmente importante (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 88).

Em Marabá/PA, por exemplo, a partir de 1920 com o declínio da borracha, até 1960, quando novas estradas foram construídas e as políticas de desenvolvimento começaram a quebrar seu isolamento, a economia girou em torno da extração e da venda de castanha-do-pará de grandes castanhais nativos, que cobriam mais de um milhão de hectares, em todas as direções do município (BUNKER, 2007, p.118).

Com o Presidente Getúlio Vargas, a economia brasileira expandiu sua base industrial na década de 30. A industrialização trouxe mudanças avassaladoras para a estrutura social e redefiniu o papel que a fronteira amazônica exerceu no mercado nacional. A ascensão de grupos econômicos e políticos, cujas fortunas estavam vinculadas à manufatura de base urbana, mudou o balanço do poder político nacional, retirando-o das mãos da elite agrícola, outrora dominante, e passando-o para a emergente burguesia urbana. A mudança deu proeminência a uma gama de novas ideias sobre a natureza de uma sociedade “moderna” e sobre o papel que políticas públicas assumiriam para atingir essa meta de progresso. Na gestão Vargas, para que o caminho do progresso assentava-se na expansão da produção

industrial, o governo federal tornou-se um ator dominante na arena econômica. As premissas do paradigma “desenvolvimentista” forjado nesse período assumiriam novamente um papel dominante nos anos 70, quando o governo federal lançou várias iniciativas para povoar e explorar a Amazônia (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 89).

A Segunda Guerra Mundial ressuscitou, brevemente, o comércio da borracha, tendo como compradores a Alemanha e os Estados Unidos¹⁷⁹, porém esse restabelecimento teve um curto período, com esgotamento no pós-guerra.

Após a Segunda Guerra Mundial, a industrialização para substituir a importação tornou-se uma meta explícita da política de desenvolvimento brasileiro¹⁸⁰. A rápida urbanização foi acompanhada por mudanças igualmente significativas na zona rural, quando novas terras continuaram a ser incorporadas para a produção de café, criação de gado e culturas alimentícias (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 90).

Os incentivos fiscais e creditícios possibilitaram a elites locais apropriarem-se de terras e a investir em novas atividades agropecuárias que, em alguns lugares, começavam a competir com atividades extrativas. Concomitantemente, comerciantes que trabalhavam nos rios de Santarém e Manaus lucraram com a demanda por juta das indústrias têxteis do sul do país. Populações crescentes nas capitais do norte, como Belém e Manaus, também aumentaram a demanda por alimentos básicos (SCHMINK; WOOD, 2012, p.93). Também, neste período, inicia-se a progressiva expansão da mineração, especialmente a extração do Manganês no Amapá, do estanho em Rondônia e dos garimpos de ouro no Tapajós.

¹⁷⁹ Na década de 30 a Alemanha fez um estoque de borracha brasileira em antecipação aos esforços de guerra. Em 1942, os Estados Unidos e o governo brasileiro assinaram um acordo de cinco anos, objetivando a revitalização da produção de borracha na Amazônia para se chegar a cem mil toneladas por ano. Os Estados Unidos financiaram a restauração do crédito, produção, transporte e sistema de saúde pública, e pagaram os custos de uma transferência maciça de mão de obra do Nordeste para a Amazônia. Graves problemas cercaram a execução do programa, em especial a ativa resistência dos comerciantes contra a modernização da extração da borracha e as tentativas de se esquivar do sistema de aviamento. Uma vez terminada a guerra, os Estados Unidos expressaram pouco interesse em continuar apoiando a extração da borracha amazônica além de 1947, ano em que os acordos expiravam. (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 90).

¹⁸⁰ Em 1953, O governo Vargas criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), visando implementar programas de desenvolvimento financiados por um fundo especial trazido pela Constituição Federal de 1946. A SPVEA possibilitou a primeira conexão por terra entre a capital do Pará e o Sul do Brasil, através da construção da rodovia Belém-Brasília (1956-1960), concluída no Governo de Juscelino Kubitschek.

A criação de novos municípios, em 1961, adicionou ainda outra dimensão às transformações em curso. O processo de desmembramento de antigos municípios em vários menores foi importante porque a criação de novas burocracias e orçamentos municipais se traduzia em novos recursos disponibilizados para a patronagem política, incluindo a distribuição de empregos urbanos que proviam modestas, mas estáveis remunerações monetárias.

6.4. O REGIME MILITAR, O “MILAGRE ECONÔMICO” E A NOVA REPÚBLICA.

O regime militar que assumiu o governo brasileiro, em 1964, adotou uma série de políticas agressivas, com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros e estimular o acúmulo de capital no setor industrial. A meta de modernização da economia deveria ser alcançada por meio de incentivos fiscais e medidas de contenção de salários, para impulsionar o crescimento econômico e reduzir desequilíbrios regionais. O crescimento resultante na produção agregada, ocorrido entre 1968 e 1974, conhecido como “milagre econômico” foi considerado uma notável realização de planejamento econômico, cuja implementação dependia da repressão política e da centralização do poder nas mãos do governo federal. (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 101)

Instituiu-se e executou-se políticas e projetos que visavam transformar a Amazônia para estabelecer as bases de uma grande expansão da agricultura, pecuária e mineração. Para alcançar essa transformação, houve a necessidade da alteração na correlação de forças locais, a criação de novas instituições e a transformação das existentes, a ampliação e a promoção da migração para a região e a expropriação de terras e recursos das populações locais, que ocorreu tanto por meios legais quanto por meios ilegais (RIVERO, COOLNEY; 2011, p. 313)¹⁸¹.

¹⁸¹ Um dos principais mecanismos usados para a apropriação de terras na Amazônia foi a grilagem, que permitia a usurpação de terras anteriormente ocupadas por populações autóctones, ribeirinhos ou mesmo por proprietários legais e implicava na geração de novos títulos no sentido de legalizar as áreas e permitir o seu uso no circuito de financiamento e incentivos fiscais gerados pela SUDAM (RIVERO; COOLNEY; 2011, p. 316)

Em paralelo ao processo de concentração e expropriação de terras houve também a distribuição de áreas a pequenos produtores, principalmente no entorno da rodovia Transamazônica (BR-230) e na BR-364, no sudeste amazônico. A promoção dessa fronteira de colonização pelo governo tornou-se um dos principais elementos da política agrária e objetivava aliviar as pressões produzidas pela rápida modernização da agricultura no centro-sul (RIVERO, COOLNEY; 2011, p. 318).

A Amazônia desempenhou um papel especial no plano geral de desenvolvimento do regime militar. A riqueza dos recursos existentes ainda inexplorados, e os grandes territórios pouco povoados na Amazônia fizeram com que a região fosse considerada um bom lugar para absorver investimentos de capital e excedente de mão de obra originários de outras partes do país.

Para o governo, o desvio das correntes migratórias do Nordeste para a Amazônia não só aliviaria a periferia deprimida como a própria região central do país (sudeste), já saturada com o êxodo rural. Simultaneamente, abrir-se-iam para o centro perspectivas de novos investimentos, mobilização de novos recursos e absorção de sua produção. (BECKER, 1982, p. 63). Além do mais, critérios geopolíticos, que figuraram com tanta proeminência na visão dos militares, determinaram a necessidade urgente de povoar áreas vulneráveis ao longo das fronteiras internacionais localizadas ao norte do Brasil. Esses objetivos deveriam ser atingidos por meio do fomento à imigração e colonização, assim como de incentivos financeiros para investimento do capital privado na região (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 101/102).

O governo militar, objetivando a integração da fronteira amazônica, agiu utilizando-se de força política e da força econômica. A força política abrangiu a integração física do território mediante a implantação de uma rede rodoviária, reduzindo a distância física e permitindo o acesso à região; a integração psicossocial, na qual se buscou a incorporação sociocultural ao restante do país, difundindo-se os valores do centro para uma população marginalizada no espaço e no tempo¹⁸²; e a captação direta de recursos, incentivando a iniciativa privada a

¹⁸² BECKER (1982, 69) aduz que, no campo psicossocial, a força política agiu através da Embratel, que implantou rede de tropodifusão e permitiu ligações telefônicas em minutos, e do MOBREAL, cuja atuação teve grande penetração nos meios urbanos e rurais, não só na alfabetização de adultos como na transmissão de valores do centro do país. Outro agente foi o Projeto Rondon, ação

investir na região, atraída por incentivos fiscais governamentais, a par da preparação da infraestrutura para a região. A força econômica teve como componentes: o investimento público, o investimento estrangeiro, o investimento privado nacional, os técnicos e a mão-de-obra (BECKER, 1982, p. 66).

Para a consecução de seus projetos, o Governo Federal centralizou em suas mãos o poder político, reduzindo a autonomia dos governos estaduais, bem como a influência das elites regionais¹⁸³, efetuando uma superposição de territórios federais sobre os estaduais¹⁸⁴.

A política do governo militar provocou confrontos acirrados na zona rural, delineando tanto o caráter como o resultado dos conflitos que assolaram as áreas rurais. A violência na fronteira, por sua vez, provocou respostas apressadas e impensadas do governo federal. A militarização da Amazônia desgastou as próprias instituições que o regime, em princípio, tinha se proposto a construir. A luta mortal pela terra intensificou-se em meados dos anos 70, provocada pela mudança de política que, inicialmente, priorizava os pequenos agricultores e passou a enfatizar o setor privado¹⁸⁵. A desordem burocrática, sem mencionar o clima político turbulento e a devastação ambiental que se espalhou pela Amazônia, assumiu grande destaque entre os ambíguos legados que os militares deixaram para os civis solucionarem após a abertura política – Nova República – em 1985.

Além da reestruturação do arcabouço administrativo que governava o acesso à terra e aos recursos minerais, o regime militar associou firmemente o desenvolvimentismo à doutrina de segurança nacional. A fusão dos dois produziu

governamental focada na juventude universitária, que buscava a conscientização desse segmento quanto à realidade do país, através de estágios nos quais oferecia-se assistência à população, quer de caráter profissional, quer visando desenvolver o espírito comunitários e as lideranças locais.

¹⁸³ A transferência de poder e autoridade das mãos das elites regionais tradicionais, que comandavam legislaturas estaduais e órgãos administrativos, para o governo federal foi conseguida por meio de decretos unilaterais emitidos em Brasília e impostos àquela classe política. As mudanças com maiores consequências tinham como alvo as instituições e os procedimentos que regularizavam o acesso aos recursos amazônicos. Em crescentes incrementos, a investida federal na autonomia estadual modernizou toda estrutura burocrática que gerenciava a obtenção de terras e minerais na fronteira (SCHMINK; WOOD, 2012, p.102).

¹⁸⁴ O Governo Federal transferiu para a União uma faixa de 100km de ambos os lados de todas as estradas federais para fins redistributivos da terra em projetos de colonização. No Pará, a medida significou uma transferência de 66,5% de seu território para a União, que passou a dispor de meios de controlar a distribuição de terras (DOURADO, 1993, p.36).

¹⁸⁵ No fim dos anos 1980, os padrões de produção da região começaram a mudar mais significativamente com o rápido crescimento de uma agricultura intensiva em capital, particularmente a monocultura de soja (RIVERO, COOLNEY; 2011, p. 319).

uma perspectiva específica que determinava todos os aspectos do comportamento do regime autoritário na Amazônia (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 116).

De acordo com a visão de mundo dos militares, o objetivo de preencher os “espaços vazios” na região - a despeito dos 250 mil índios que ali moravam – foi justificado em termos da necessidade geopolítica de proteger o vulnerável interior do Brasil da invasão estrangeira. Tratava-se de uma questão de soberania nacional¹⁸⁶.

Da mesma forma, os conflitos sobre a terra e a evidência de que os camponeses estavam se tornando politicamente organizados para se defender, foram interpretados como obra de comunistas oportunistas querendo tirar vantagem da população ignorante. Essa perspectiva reforçou a conclusão de que qualquer grupo de interesse que bloqueasse o caminho do desenvolvimento representava uma ameaça ao interesse público, o que era equivalente a nada menos que traição. Essas foram as premissas-base do projeto de colonização e tomada de terras devolutas que ocorreram na década de 70.

A visão dos militares, caracterizada pela fusão do desenvolvimentismo com as preocupações com segurança nacional, foi particularmente nociva aos grupos tribais na Amazônia. A ideologia da construção da nação deixou pouco espaço para as sociedades etnicamente distintas e ainda menos para as tribos autônomas que se identificavam com sua forma própria de organização política. Além do mais, as estratégias de subsistência dos índios estendiam-se por toda uma gama variada de zonas ecológicas, constituindo o que os planejadores em desenvolvimento consideravam como monopólio improdutivo sobre os recursos que poderiam ser mais bem utilizados. Grupos como os Yanomami, que se movimentavam livremente pela fronteira Brasil-Venezuela, eram particularmente suspeitos, pois não se poderia contar com eles numa crise para defender as fronteiras territoriais do país (SCHMINK; WOOD, 2012, p.122).

Os habitantes originários da região, inicialmente empurrados para o interior pelos colonizadores europeus, eram agora tratados como intrusos no terreno brasileiro. A política federal, no entanto, enfatizava a “integração” dos índios na

¹⁸⁶ Tão forte eram essas preocupações que a resposta que o governo entendia que deveria ser oferecida se consubstanciava em um lema que passou a ser consignado no discurso oficial: “*Integrar para não entregar*” (RIBEIRO, 2005, p. 231-232)

sociedade nacional. A persistente propensão a ver os índios como culturalmente retrógrados e como obstáculos ao progresso levou à erosão sistemática de seus direitos sobre seus territórios e contribuiu para uma atitude que implicitamente consentia com a violência contra eles.

Com o lançamento do programa de desenvolvimento regional Polamazônia¹⁸⁷, em 1974, a política de governo oficialmente se distanciou dos pequenos agricultores em favor dos projetos de grande escala¹⁸⁸ (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 127). No Polamazônia, foram concebidos, financiados e iniciados grandes projetos que impactaram na estrutura econômica e socioambiental da região, como o projeto Jari¹⁸⁹, o projeto Albras-Alunorte¹⁹⁰, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí¹⁹¹ e o projeto Carajás¹⁹².

¹⁸⁷ O Programa de Pólos Agropecuários e Agromineral da Amazônia (POLÂMAZÔNIA), previa a criação de 15 pólos de desenvolvimento, cada pólo especializado em uma atividade produtiva, considerados áreas prioritárias selecionadas na região amazônica. Conforme o Decreto nº 74.607(BRASIL, 1974), seriam os seguintes pólos de desenvolvimento: Xingu-Araguaia; Carajás; Araguaia-Tocantins; Trombetas; Altamira; Pré-Amazônia Maranhense; Rondônia; Acre; Juruá; Solimões; Roraima; Tapajós; Amapá; Juruena; Aripuanã e Marajó. Com eles o Governo pretendia canalizar os incentivos fiscais para as áreas geográficas selecionadas, concentrando nelas ações de infra-estrutura e atraindo assim o capital privado. Na ótica dos militares essas regiões escolhidas, iriam atrair empreendimentos que promoveriam o desenvolvimento de várias atividades econômicas que iriam gerar empregos e renda, promovendo dessa maneira melhorias sociais.

¹⁸⁸ A abordagem designava dezesseis polos de crescimento na Amazônia, com apoio de investimentos públicos e privados que tinham sido redirecionados para as áreas consideradas com potencial econômico (SCHMINK; WOOD, 2012, p.127).

¹⁸⁹ O projeto Jari, de propriedade do magnata da navegação Daniel Ludwig, figura como símbolo da presença estrangeira na Amazônia e exemplifica a preferência que o programa Polamazônia dava a grandes projetos, em detrimento dos pequenos. Aproximadamente seis milhões de hectares próximos à foz do Amazonas foram comprados para desenvolver uma plantação florestal e uma fábrica de celulose e ainda uma mineradora, criação de gado e cultivo de arroz irrigado. O regime chegou ao ponto de dar garantias para um empréstimo de US\$ 240 milhões junto ao Banco de Exportação-Importação do Japão para financiar a fábrica de celulose e a usina à lenha, construída no Japão e rebocada por meio mundo até o porto de Munguba no Rio Jari (SCHMINK; WOOD, 2012, p.149).

¹⁹⁰ Localizada em Barcarena-PA, a 4.2. Alumínio Brasileiro S.A. – Albrás foi criada em 1978, com o objetivo de produzir alumínio. Sua produção é escoada pelo porto de Vila do Conde, próximo à sua unidade industrial e seu principal produto é o lingote de alumínio. Para sua consecução foi concebida e construída a usina hidrelétrica de Tucuruí, que fornece energia elétrica para a produção, que necessita de cerca de 15 mil kWh por tonelada de alumínio. A Alunorte, planejada em 1978, vem abastecendo a Albrás de alumínio somente a partir de 1995. Isso por causa de um adiamento em sua construção, o que fez com que a Albrás exportasse alumina a diversos países, como EUA, Suriname, Venezuela nos seus dez primeiros anos de funcionamento. Dando continuidade ao plano inicial, a Alunorte recebe a bauxita da MRN, com o objetivo de produzir alumina (COELHO, 2000, p. 147). A criação dessas duas empresas decorre de um contexto internacional. O Japão estava consumindo mais e mais alumínio, e este metal necessita de muita eletricidade. Os preços da eletricidade, no Japão, haviam dado um salto após a crise do petróleo em 1973. A indústria pesada japonesa estava sendo atacada por causa da poluição que casava, portanto, havia um grande incentivo para a instalação de fábricas de beneficiamento de matéria-prima, fora do território japonês. A ideia nipônica de construir uma grande hidrelétrica no rio Tocantins, entre Marabá e Belém, para fornecer a eletricidade necessária para transformar a bauxita em alumínio que pudesse ser exportado para o Japão e o resto do Mundo, foi fortemente apoiada pelo governo brasileiro. Contudo, os

Por outro lado, a atividade agropecuária, estimulada pelos governos militares e os civis que lhe sucederam, desenvolveu-se significativamente caracterizada por ser intensiva em capital, particularmente no que se refere à monocultura de soja. Na verdade, a expansão deste segmento que teve lugar na Amazônia reflete um novo tipo de relação da agricultura e da indústria com a economia global, voltados à exportação com as companhias transnacionais¹⁹³ tendo um papel significativo (RIVERO, COOLNEY, 2011, p. 320). Tal crescimento só pode ser possível em virtude da ocupação e concentração de novas terras na região.

Portanto, a problemática das políticas brasileiras de desenvolvimento para a Amazônia pode ser analisada a partir de dois momentos distintos. No primeiro momento, nos anos 70/80, a busca pelo desenvolvimento e consolidação da

japoneses deixaram claro que seus investimentos se concentrariam na produção do alumínio e que não investiriam na construção da hidrelétrica, que foi assumida pelo governo brasileira, em virtude dos compromissos que este já havia assumido com o projeto. (BUNKER, 2007, p. 125).

¹⁹¹ A hidrelétrica de Tucuruí figurava como parte do plano governamental de fornecimento de energia hidrelétrica para indústrias de larga escala na Amazônia. O Governo Federal considerava a hidrelétrica imprescindível para romper um ciclo vicioso que impedia a instalação de indústrias na Amazônia, por causa da falta de energia, mas também inviabilizava as hidrelétricas devido à inexistência de indústrias altamente consumidoras de energia na região (PINTO, 1982, p. 18). Apesar de um período de doze anos de planejamento, as consequências ambientais do empreendimento, assim como as sociais, não tinham sido efetivamente consideradas. Grande parte da área inundada era composta de floresta tropical densa, quase toda utilizada por grupos indígenas, ribeirinhos, imigrantes e fazendeiros. Poucas espécies submersas foram catalogadas e nenhum inventário biológico foi feito (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 150).

¹⁹² O grande projeto Carajás, localizado na Serra dos Carajás-PA, entre os Rios Tocantins e Xingu, inclui três grandes frentes integradas compostas por projetos minero-metalúrgico, projetos agropecuários e florestais, assim como, projetos de infraestrutura. Preocupações sociais e ambientais também chamaram a atenção para o conjunto de projetos que formavam o polo de desenvolvimento de Carajás, na Amazônia Oriental. Entre 1980 e 1985, a CRVD investiu 63 milhões de dólares em um programa ambiental exemplar ligado ao projeto de extração de ferro-gusa de Carajás. Foram realizadas pesquisas em botânica, zoologia, arqueologia, climatologia e engenharia de águas em torno da área de mineração. Um conselho científico independente, formado por cientistas respeitáveis, acompanhava o impacto do projeto ao meio ambiente. Mas as controvérsias continuaram, especialmente sobre as atividades fora dos limites da bem protegida área de mineração. Diferentemente do que ocorreu na área de mineração, os planos para as outras grandes áreas sob a responsabilidade de Carajás nunca foram mais do que uma série de iniciativas vagas, excessivamente ambiciosas, que mostravam pouca preocupação com o ambiente e com as pessoas envolvidas (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 151). Foi levada a cabo a construção de duas fábricas de cimento e nove fábricas de ferro-gusa no leste do Maranhão e no sudoeste do Pará, para processar o minério de ferro de Carajás. A ideia era estimular o processamento mineral local, em vez de exportar a matéria prima bruta. Para utilizar a madeira, que de qualquer modo seria queimada no desmatamento, as fábricas seriam abastecidas com carvão vegetal proveniente das florestas naturais e das florestas plantadas a serem estabelecidas, mesmo sob a previsão da ameaça de que um “exército carvoeiro” poderia se constituir para as árvores remanescentes das áreas circunvizinhas, mas essa possibilidade nunca foi abordada adequadamente (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 151).

¹⁹³ A desregulação ocorrida na década de 1990 levou a uma presença crescente das corporações transnacionais e a consolidações em toda a indústria de produção de alimentos no Brasil (RIVERO, COOLNEY, 2011, p. 328).

integração econômica da região ao restante do país seu deu seguindo o percurso das grandes estradas que iam sendo abertas na Região.

O avanço, nesse período, foi marcado pelo surgimento de conflitos pelo uso da terra, entre a terra de trabalho (trabalhadores, sob as formas diversas de organizações e movimentos, entidades de direitos humanos, etc.) e terra de negócios (objeto de lucro, especulação, reserva de valor, exploração de recurso, fonte de captação de financiamentos, motivo de grilagem), decorrente da ausência do Estado na região e, sobretudo, pela incapacidade histórica deste quando acionado, de se posicionar face aos interesses antagônicos dos distintos grupos sociais na fronteira. Bem como, de dar conta, através de suas instituições, de questões que colocam em choque interesses das camadas pobres do campo, das populações tradicionais e os privilégios de que o capital e seus detentores usufruem historicamente (LOUREIRO, 2009, p. 100).

A fronteira se movia, na época, predominantemente, em função de alterações na conjuntura interna e das políticas públicas do país.

Em um segundo momento, nos anos 90, as políticas neoliberais intensificaram os incentivos às exportações e, nelas os recursos naturais da Amazônia teriam um papel fundamental. Na pecuária, acelerou-se a abertura de áreas para pastos e melhorou-se o padrão de qualidade a fim de atender os novos mercados. Consolidou-se o parque siderúrgico com novos empreendimentos e a produção de grãos adentra nos espaços amazônicos. A transformação básica reside no fato de que, cada vez mais, velozmente, a fronteira amazônica se transforma numa fronteira de *commodities* voltada para o mercado internacional, baseada inicialmente em três produtos: madeira, ferro e alumínio em lingotes (LOUREIRO, 2009, p. 101)

A partir de então, a fronteira deixou de ser o *locus* privilegiado do campesinato, tendo agora as *commodities* prevalência sobre aquele. Ela se articula diretamente, e mais intensamente, com o mercado internacional, através das madeiras, dos minérios, do gado, da soja, da palma, do dendê e do arroz (LOUREIRO, 2009, p. 109).

O modelo de desenvolvimento reproduzido na região teve como marco referencial um projeto expropriatório, centrado em necessidades exógenas à região, pelo qual a Amazônia foi e é considerada como meio capaz de viabilizar fins especialmente econômicos, totalmente estranhos às necessidades de suas populações locais e de sua vocação natural (OLIVEIRA, 2009, p. 73). Hoje, a exploração de recursos naturais da Amazônia é impulsionada e voltada para o mercado mundial e, muito menos, pela conjuntura nacional.

O mercado internacional influencia a abertura acelerada de novos espaços de produção, que alcançam e rasgam o coração da floresta, abrindo-a simultaneamente em várias direções e dificultando as ações de fiscalização e de controle por parte do Estado. Os produtos são exportados pelos estados amazônicos e vendidos in natura ou como semielaborados, como têm sido há séculos. O modelo se repete como secularmente vem sendo: concentrando renda, aproveitando-se da superexploração do trabalho humano e com uma enorme exaustão da natureza, assim como, invadindo terras indígenas e prejudicando populações tradicionais (LOUREIRO, 2012, p. 532).

Contraditoriamente, o governo brasileiro, de um lado, estimula o aumento das exportações, principalmente de grãos, com vistas ao equilíbrio das contas nacionais e a um esperado desenvolvimento do país, conforme setores empresariais, governamentais e, até mesmo, científicos. Em contrapartida, procura combater os danos ambientais decorrentes da produção de commodities para os mercados centrais.

Ao mesmo tempo, temos exemplos de incentivos às exportações, como a Lei Kandir que desonerou a tributação sobre as exportações de minérios, como tentativas de controle do desmatamento, como criação de unidades de conservação ambiental na região, que muitas das vezes, aumentam o caos fundiário da região, em virtude da inexistência de uma política integrada entre os estes federativos.

Há também uma contradição no âmbito internacional. O governo brasileiro enfrenta pressões e críticas externas dos países centrais, para a redução imediata do desmatamento nas terras amazônicas; mas, se é justamente do exterior que provêm as mais sérias pressões no âmbito ambiental, é de lá que vem, também, o

maior impulso para que o Brasil produza commodities, que tanto contribuem para o sucesso da economia naqueles mesmos países (LOUREIRO, 2009, p. 123).

7. A UHE DE BELO MONTE E AS DEMANDAS LEVADAS AO JUDICIÁRIO

7.1.A CONSTRUÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE E OS IMPACTOS DECORRENTES

Dentro do contexto da região amazônica delineado no tópico anterior, o Estado brasileiro, sob intensas críticas e questionamentos judiciais, decidiu levar a cabo a construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, sob o argumento da necessidade de reforço da matriz energética do país a fim de garantir o desenvolvimento nacional.

A UHE de Belo Monte é um megaempreendimento, cuja construção¹⁹⁴ ocorre em um trecho de 100 (cem) quilômetros do Rio Xingu, no território dos municípios de Altamira e Vitória do Xingu¹⁹⁵, e tem como área de influência direta¹⁹⁶, além destes dois, os municípios de Anapu, Brasil Novo e Senador José Porfírio,

¹⁹⁴ A obra é levada a cabo pelo Consórcio Construtor de Belo Monte (CCBM), composto pelas empreiteiras Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Corrêa, OAS, Queiroz Galvão, Contern, Galvão Engenharia, Cetenco, J. Malucelli e Serveng. Disponível em <https://www.consorciobelomonte.com.br/Publico.aspx?id=2> acesso em 05.05.2015.

¹⁹⁵ O AHE Belo Monte vai ter obras em diferentes trechos do rio Xingu e terras vizinhas, na região de Altamira. Ao todo, são quatro locais de obras: sítios Pimental, Bela Vista, Belo Monte e região dos Canais e Diques. Os sítios Belo Monte e Bela Vista estão no município de Vitória do Xingu. Já o Sítio Pimental fica em áreas de Vitória do Xingu e Altamira. O local chamado de Sítio Canais e Diques atinge áreas maiores, mas somente no município de Vitória do Xingu. Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, 2009. Disponível em <http://www.eletrobras.com/elb/ri/data/Pages/LUMIS46763BB8PTBRIE.htm>. Acesso em 05.5.2015.

¹⁹⁶ A Área de Influência Direta (AID) é formada pelos locais onde será construída a barragem, os vertedouros, as casas de força e o futuro reservatório, além dos canteiros, estradas, alojamentos, botafora e aqueles lugares vizinhos às obras que sofrerão efeitos diretos do empreendimento, sejam esses efeitos negativos ou positivos. Por sua vez, a Área Diretamente Afetada (ADA) é formada somente pelos locais das obras principais (por exemplo, casas de força, barragem, vertedouros) e da infraestrutura de apoio (por exemplo, botafora, empréstimos, travessões), bem como pelos locais de inundação, incluindo: os reservatórios do Xingu e dos Canais, incluindo os próprios canais e as Áreas de Preservação Permanente (APPs); o trecho do Xingu localizado entre a barragem principal e a casa de força principal. Esse é o trecho que vai sofrer diminuição da quantidade de água quando a usina entrar em operação; e o trecho do rio Xingu abaixo da casa de força principal, indo até a região próxima aos bancos de areia onde se reproduzem as tartarugas da Amazônia. Na ADA estão localizadas as principais estradas da região (Transamazônica, Transassurini e PA-415, que liga as cidades de Altamira e Vitória do Xingu) e os chamados Núcleos de Referência Rural, que são imóveis rurais ou localidades com postos de saúde, escolas, igreja ou comércio usados pelos moradores e por pessoas que moram na vizinhança. Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, 2009. Disponível em <http://www.eletrobras.com/elb/ri/data/Pages/LUMIS46763BB8PTBRIE.htm>. Acesso em 05.5.2015.

todos no estado do Pará. A obra inundará uma área de 516 KM² na área do Rio Xingu¹⁹⁷.

Belo Monte é uma hidrelétrica a fio d'água¹⁹⁸. O projeto estabelece uma mudança da vazão¹⁹⁹ do Rio Xingu na área conhecida como Volta Grande do Xingu²⁰⁰ que possui uma área de 622 Km². Em um trecho de 100 km de extensão, a barragem principal desviará o curso natural do Rio Xingu, fazendo com que a passagem de água seja restringida à quantidade predeterminada pelo Empreendedor. Diminuída drasticamente, a vazão do Rio no referido trecho poderá atingir média anual com níveis comparáveis a períodos de forte estiagem.

Para garantir as condições necessárias para a qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente, com navegação na época de seca e manutenção da vida aquática, foi definido que esse trecho do rio deverá ser mantido com uma quantidade mínima de água. Esse controle da quantidade de água variável ao longo do ano deverá atender aos padrões estabelecidos no chamado Hidrograma Ecológico do Trecho de Vazão Reduzida.

A redução dos níveis de água no trecho acarretará impactos²⁰¹ biológicos, sociais, culturais, dentre outros, como a diminuição do lençol freático, mudanças nos

¹⁹⁷ Essa área de 516 quilômetros quadrados está dividida da seguinte forma: 134 localizados na parte chamada de Reservatório dos Canais, e 382 na parte localizada no rio Xingu, chamada de Reservatório do Xingu. Estas duas partes estarão ligadas por dois canais, como poderá ser visto mais à frente. No Reservatório do Xingu, 228 quilômetros quadrados já são hoje o próprio rio. Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, 2009. Disponível em <http://www.eletronbras.com/elb/ri/data/Pages/LUMIS46763BB8PTBRIE.htm>. Acesso em 05.5.2015.

¹⁹⁸ Esse modelo de usina hidrelétrica não possui os enormes reservatórios existentes nos modelos tradicionais, para armazenamento de água. O acionamento das turbinas depende essencialmente das vazões naturais afluentes às Casas de Força, uma vez que o reservatório (tanto o compartimento do Xingu quanto aquele dos canais) não tem capacidade de acumulação. Ou seja, a usina vai gerar energia elétrica de acordo com a quantidade de água existente no rio, variando ao longo do ano. Em consequência disso, na época da cheia do rio, o AHE vai usar toda a sua capacidade. Na época da seca, por seu turno, vai gerar pouca energia.

¹⁹⁹ Vazão é a quantidade de água que passa em um local, por um determinado período de tempo.

²⁰⁰ A Volta Grande do Xingu – VGX é considerada de “importância biológica extremamente alta” pelo Ministério do Meio Ambiente, nos termos Portaria MMA nº 9/2007.

²⁰¹ De acordo com as informações constantes no Painel dos Especialistas - Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte e em laudos técnicos como a Informação Técnica nº 294/2009, da 4ª CCR/MPFe o Parecer Pericial nº 25/2011, lavrado pela antropóloga Maria Fernanda Paranhos, o AHE de Belo Monte causará a diminuição do lençol freático, mudanças nos trechos navegáveis, importante perda de fauna aquática e terrestre, escassez de água, etc. isto é, perda de recursos naturais, inclusive hídricos, que incidem diretamente sobre os padrões da vida social das populações indígenas e ribeirinhas que vivem na região. Especificamente no que se refere às populações indígenas, o empreendimento gerará aumento da pressão fundiária e desmatamento no entorno das terras indígenas, afetará meios de navegação e transporte, recursos

trechos navegáveis, importante perda de fauna aquática e terrestre, escassez de água, etc. isto é, perda de recursos naturais, inclusive hídricos, que incidem diretamente sobre os padrões da vida social das populações indígenas e ribeirinhas que vivem na região.

hídricos, atividades econômicas - pesca, caça e coleta; estimulará a migração indígena (da terra indígena para núcleos urbanos); a também aumentará a vulnerabilidade da organização social assim como aumentará as doenças infectocontagiosas e zoonoses; impactando os povos indígenas Juruna Bocas-Pretas e Arara, residentes nas Terras Indígenas Paquiçamba e Arara, respectivamente. (BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, Ação Civil Pública n. 28944-98.2011.4.01.3900 . 9ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Pará).

O NOVO RELEVO DA VOLTA GRANDE

Como a usina de Belo Monte vai mudar a região em que o rio Xingu faz sua grande curva

O PASSO A PASSO DA OBRA



1 O XINGU

HOJE

Rio sofre grande oscilação em sua vazão entre os períodos seco e chuvoso



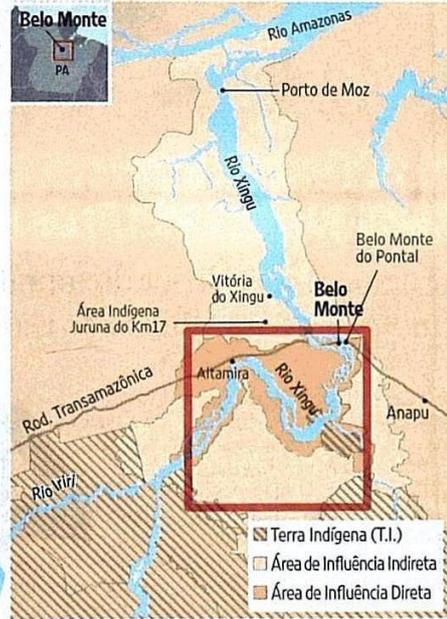
2 AS OBRAS

Empreendedor terá de construir um canal para formação de um lago inexistente. Uma grande área terá de ser desmatada

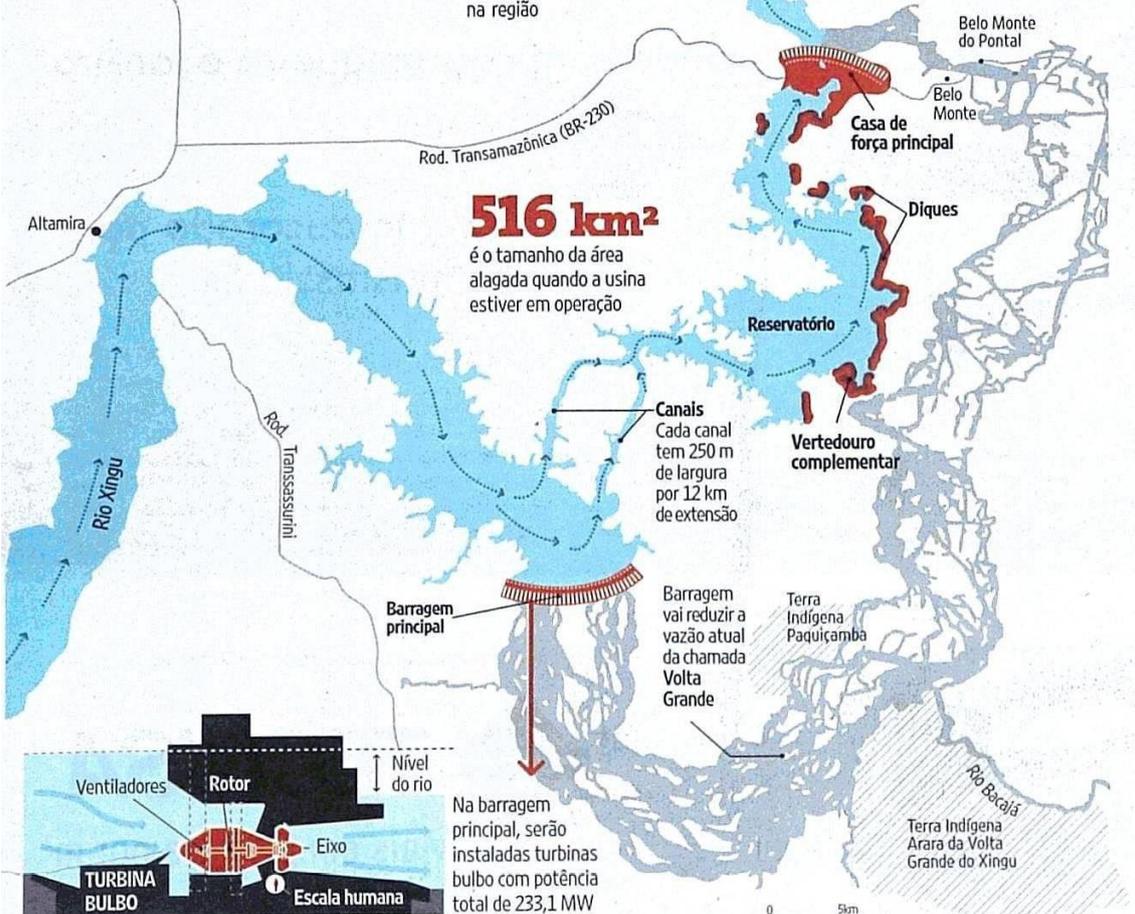


3 O FIM

Com a conclusão das barragens, começa o enchimento do reservatório interior da Volta Grande



60 milhões de m³ de rocha e 150 milhões de m³ de terra serão movimentados na região



202 Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/especial/2013/belomonte/>, acesso em 29.05.2015.

A previsão de potência instalada para esta usina hidrelétrica é de 11.000 MW²⁰³, e se isso se concretizar fará desta a maior usina hidrelétrica inteiramente brasileira, bem como, a terceira maior do mundo, atrás apenas da chinesa Três Gargantas e da binacional Itaipu, com 11,2 mil MW de potência instalada²⁰⁴.

A entrada em operação está prevista para junho de 2015 com ligação da primeira turbina, alcançando sua capacidade total em 2019²⁰⁵.

O custo inicial do projeto foi estimado em R\$ 19 bilhões, entretanto, a Norte Energia S/A. – consórcio responsável pelo empreendimento²⁰⁶ – informa que o custo atual da obra atingiu a quantia R\$28,9 bilhões²⁰⁷. A mídia, por sua vez, estima que a construção alcançará a cifra de R\$30 bilhões²⁰⁸. A UHE de Belo Monte teve R\$22,5 bilhões financiados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES²⁰⁹.

O empreendimento mobilizou mais de vinte mil trabalhadores para a sua construção²¹⁰. O Governo federal estima que cem mil pessoas terão migrado para a região e 32 mil permanecerão lá após as obras, porém serão necessários apenas 3,5 mil funcionários para operar a usina, de modo que milhares de pessoas restarão

²⁰³ Norte Energia (2011) UHE Belo Monte IBRACON - 53º Congresso Brasileiro de Concreto, Florianópolis, SC, 03 de novembro de 2011. Acessado em 10.05.2013.

²⁰⁴ A energia oriunda da usina terá a capacidade de abastecimento de uma região de 60 milhões de habitantes com perfil de consumo elevado como a região metropolitana de São Paulo-SP.

²⁰⁵ Disponível em <http://blogbelomonte.com.br/2014/11/27/aneel-aprova-adequacao-de-caracteristicas-tecnicas-de-reservatorios-de-belo-monte/> . Acesso em 05.05.2015.

²⁰⁶ A NORTE ENERGIA S.A. possui a seguinte composição acionária: ELETROBRAS: 15,00%, CHESF: 15,00%, Eletronorte: 19,98% (Grupo Eletrobras); Petros: 10,00%, Funcef: 10,00% (Entidades de Previdência Complementar); Belo Monte Participações S.A. (Sociedade de Propósito Específico - Neoenergia S.A.): 10,00%; Amazônia (Cemig e Light): 9,77% (Autoprodutoras de energia elétrica); Vale: 9,00% (mineradora); Sinobras: 1,00% (siderúrgica); J.Malucelli Energia: 0,25%. Disponível em <http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/composicao-acionaria/> acesso em 27/04/2015.

²⁰⁷ Informação constante em notícia do sítio eletrônico da Norte Energia S.A. <http://norteenergiasa.com.br/site/2012/12/28/bndes-libera-r-52-bilhoes-para-belo-monte/> . acesso em 05.05.2015. Ver também boletim eletrônico Informe Belo Monte. Ano I, Ed. 2, novembro/2012. Disponível em: <http://norteenergiasa.com.br/site/wp-content/uploads/2012/12/Informe-Belo-Monte-n-2.pdf> acesso em 05.05.2015.

²⁰⁸ Vide matérias jornalísticas “Custo da usina de Belo Monte já supera os R\$ 30 bilhões” constante no endereço eletrônico: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/custo-da-usina-de-belo-monte-ja-supera-os-r-30-bilhoes/> e “Tudo sobre Belo Monte” <http://arte.folha.uol.com.br/especiais/2013/12/16/belo-monte/> . Acesso em 05.05.2015.

²⁰⁹ Informação constante em notícia do sítio eletrônico da Norte Energia S.A. <http://norteenergiasa.com.br/site/2012/12/28/bndes-libera-r-52-bilhoes-para-belo-monte/> . acesso em 05.05.2015.

²¹⁰ Disponível em <http://norteenergiasa.com.br/site/2015/04/20/informacoes-uhe-belo-monte-abril-de-2015/> . acesso 05.05.2015.

desempregadas, abandonadas nas periferias das cidades da região, principalmente Altamira-PA²¹¹.

De acordo com a ONG Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB²¹², pelo menos quarenta mil pessoas serão atingidas por impactos decorrentes do empreendimento. Somente na cidade de Altamira, foram cadastradas 7.790 famílias para reassentamento coletivo.

No período de 2011 ao 1º semestre de 2014, a Norte Energia S/A. investiu R\$ 2 bilhões de reais em ações socioambientais na região de influência da hidrelétrica de belo monte, através de 117 projetos. Contudo, segundo relatório do Instituto Socioambiental – ISA²¹³, apenas 15% das condicionantes socioambientais relacionadas às populações indígenas estabelecidas para o empreendimento de belo monte, foram cumpridas²¹⁴. Estudos preliminares²¹⁵ indicam que, após a obra, as taxas de reprovação, abandono escolar e notas do índice de desenvolvimento da

²¹¹ Fonte Ministério Público Federal, disponível em http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica_atualiz-nov2011.pdf/view?searchterm=Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica_atualiz-nov2011.pdf. Acesso em 20/02/2014.

²¹² Disponível em http://www.mabnacional.org.br/amazonia/belomonte/sobre_a_barragem. Acesso em 05.05.2015.

²¹³ Instituto Socioambiental – ISA. Nota técnica “estado de cumprimento das condicionantes referentes à proteção das terras indígenas impactadas pela usina Belo Monte”, 2014. Disponível no sítio eletrônico http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica_-_condicionantes_indigenas_final_pdf1.pdf. Acesso em 27/02/2014.

²¹⁴ Dentre as condicionantes não atendidas figuram: a criação de grupo de trabalho para coordenação e articulação das ações governamentais referentes aos povos indígenas impactados pelo empreendimento; a fiscalização e vigilância de Terras Indígenas mediante monitoramento por imagens de satélite; a adequação e modificação dos projetos das rodovias BR 158 e PA 167, de modo que seus traçados não incidam em terras indígenas; desintrusão da Terra Indígena Cachoeira Seca; Redefinição de limites da TI Paquiçamba garantindo o acesso ao reservatório; destinação das Ilhas no Xingu que se encontram entre as Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu como áreas de usufruto exclusivo dessas comunidades indígenas; estabelecimento de um corredor ecológico ligando as Terras Indígenas Paquiçamba, Arara da Volta Grande do Xingu e Trincheira-Bacajá, incluindo nesse processo a ampliação da Terra Indígena Paquiçamba e a criação de unidades de conservação; a garantia de recursos para a execução de todos os Planos, Programas e ações previstas no EIA para o componente indígena durante todo o período de operação do empreendimento (ISA, 2014, p. 2-8).

Segundo o relatório, o descumprimento de condicionantes pelo poder público potencializou os impactos negativos da implantação do empreendimento sobre as terras indígenas. Isso se evidencia no aumento dos índices de desmatamento ilegal no interior das Terras Indígenas, e principalmente naquelas que o Estudos de Impacto Ambiental já tinha identificado como as mais vulneráveis: a TI Cachoeira Seca e a TI Apyterewa (ISA, 2014, p. 11).

²¹⁵ Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas – FGV-EAESP. “O SEMESTRE EM REVISTA” Indicadores de Belo Monte - Câmara Técnica de Monitoramento das Condicionantes – PDRSX – FGV – São Paulo - dezembro/2014. Disponível em http://www.indicadoresdebelomonte.com.br/wp-content/uploads/2015/02/relatorio_BeloMonte_final.pdf

educação básica (IDEB) pioraram²¹⁶. No que se refere a saneamento básico, o relatório chama atenção para ausência de ações estruturantes referentes ao planejamento, à gestão e à transparência quanto aos encaminhamentos que impactam diretamente a vida das pessoas²¹⁷.

É nesse contexto que se desenvolvem os processos judiciais que tem como objeto impactos decorrentes da UHE de Belo Monte. Passa-se, então, a analisar estas demandas.

²¹⁶ Os cinco municípios na área de influência direta (AID) do megaempreendimento, que vinham diminuindo a reprovação desde 2007, registraram um crescimento de 40,5% entre 2011 e 2013.

Sintomaticamente, a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) regrediu 0,3 ponto no mesmo período para os anos iniciais e 0,4 para os anos finais na AID. Um dos indicadores que compõem o IDEB é a aprovação.

Desestruturação familiar e rotatividade de professores – que, atraídos por melhores oportunidades, deixam o magistério – são algumas das hipóteses levantadas pelos atores locais para explicar o destino de tantos alunos que não conseguem passar de ano.

Independentemente das causas, um cenário negativo quanto a indicadores tão importantes mostra-se incompatível com um território que recebe uma obra desse porte e vultosos investimentos associados.

Segundo a avaliação, uma dinâmica econômica aquecida requer capital humano para que seja possível absorver os impactos positivos. A convivência desses dois elementos – uma obra de grande porte e indicadores de educação preocupantes – pode inviabilizar as potenciais oportunidades trazidas pelo empreendimento.

A taxa de reprovação no Ensino Médio para o conjunto da AID apresenta uma piora mais modesta, de 3,4% entre 2011 e 2013. Entretanto, ao serem adicionados dados referentes ao ano de 2010 como partida, o crescimento da reprovação salta para 73,5%. O abandono foi de 10,6% no período 2011-2013. A taxa mais recente (20,5%) é maior que a do estado do Pará (17,9%) e da Região Norte (11,9%) e mais que o dobro da marca nacional (8,8%). Tanto o Pará, quanto a Região Norte e o Brasil vêm reduzindo os índices de abandono no Ensino Médio desde 2008.

Essa faixa etária é especialmente sensível à concorrência do trabalho, em detrimento dos estudos. É possível que o aquecimento econômico experimentado pela região, com aumento das ofertas de emprego e renda para jovens, esteja associado ao abandono do Ensino Médio.

O agravamento do desempenho do território em educação representa perdas para o desenvolvimento de capital humano. Com isso, a tendência é aumentar a dependência em relação às oportunidades econômicas que a instalação de Belo Monte representa. Essas oportunidades, contudo, são cíclicas e a falta de perspectiva de longo prazo tem potencial de aumentar a desigualdade e outros problemas sociais. (CÂMARA TÉCNICA DE MONITORAMENTO DAS CONDICIONANTES, 2014, p.41).

²¹⁷ A condicionante 2.10 da Licença de Instalação (LI) da UHE Belo Monte estabelece que o empreendedor deve oferecer a infraestrutura de modo a garantir 100% de saneamento básico em Altamira e Vitória do Xingu.

A conclusão das obras para a rede de água e esgoto em Altamira segue em fase de finalização e testes, mas permanece um impasse sobre quem deve financiar e executar as ligações domiciliares.

O Projeto Básico Ambiental (PBA), que define as ações socioambientais do empreendimento, deixa margem à interpretação. O documento de referência diz que cabe ao empreendedor “implementar” o sistema e ao poder público municipal compete a “complementação” e a “operação”. Há quem diga que as conexões com os usuários estariam no âmbito da “complementação”, já outros entendem que “implementar” o sistema é entregá-lo completo, portanto com as ligações incluídas. A incerteza é preocupante, já que dessa última etapa depende a efetividade de todo o esforço empreendido até aqui (CÂMARA TÉCNICA DE MONITORAMENTO DAS CONDICIONANTES, 2014, p. 43).

7.2. ANÁLISE DOS CASOS JUDICIAIS DE BELO MONTE

Os casos judiciais a seguir analisados foram agrupados em cinco categorias temáticas relacionadas diretamente aos objetos dos processos judiciais referentes ao empreendimento, a saber: a) Interpretação Constitucional (dois processos); b) Informação e Participação (três processos); c) Descumprimento de Condicionantes (oito processos), d) Impactos e Indenizações (três processos) e; e) Acesso à Justiça (um processo).

TABELA 2 - CASOS JUDICIALIZADOS DA UHE DE BELO MONTE ANALISADOS										
	ASSUNTO	AUTOR	PROCESSO N.	TEMAS ABORDADOS PELA CORTE IDH RELACIONADOS	LIMINAR DEFERIDA	SUSPENSÃO DE LIMINAR OU REVOGAÇÃO POR RECURSO	SENTENÇA	FUNDAMENTOS PRINCIPAIS	APELAÇÃO	AGUARDANDO RECURSO
1	INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL	MPF	0000709-88.2006.4.01.3903	consulta prévia	sim	sim	IMPROCEDENTE	INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA	PROVIDA	SIM
2	INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL	MPF	0025997-08.2010.4.01.3900	regulamentação de dispositivo constitucional	sim	sim	IMPROCEDENTE	Inaplicabilidade do art. 176, § 3º da CF. Empreendimento não está localizado em áreas indígenas ocasionando impactos indiretos a estas comunidades	aguardando julgamento	sim
3	INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	MPF	0026161-70.2010.4.01.3900	direito à informação e direito à participação	sim	sim	aguardando	X	x	x
4	INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	MPF	0025779-77.2010.4.01.3900	direito à informação e direito à participação, Princípio da Precaução	sim	sim	IMPROCEDENTE	inexistência de ilegalidades	aguardando julgamento	sim
5	INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	MPF	0025999-75.2010.4.01.3900	direito à participação, Princ. da Precaução	sim	sim	IMPROCEDENTE	inexistência de ilegalidades	PROVIDA	SIM
6	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES	MPF	0000968-19.2011.4.01.3900	Direito à vida digna, Princ. da Precaução, Princ. do Poluidor-Pagador	sim	sim	extinção sem resolução do mérito	perda de objeto	provida	sim
7	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES	MPF	0018026-35.2011.4.01.3900	Direito à vida digna, Princ. da Precaução, Princ. do Poluidor-Pagador	não	x	IMPROCEDENTE	Inexistência de ilegalidades. Validade da postergação de condicionantes ambientais previstas na licença prévia para a Licença de Instalação.	Aguardando julgamento	sim
8	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES	MPF	0001618-57.2011.4.01.3903	Direito à vida digna, Princ. da Precaução, Direito à informação	não	x	IMPROCEDENTE	Impossibilidade de intervenção judicial em políticas públicas. Inexistência de ilegalidades.	Aguardando julgamento	sim
9	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES	MPF	0000328-36.2013.4.01.3903	Direito À vida digna, Princ. Da Precaução, Princípio do Poluidor-Pagador	sim	não	aguardando	X	x	x
10	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES	MPF	0000655-78.2013.4.01.3903	direito à vida digna, direito à propriedade indígena, à identidade cultural	sim	não	aguardando	X	x	sim
11	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES	MPF	0001655-16.2013.4.01.3903	direito à vida digna, direito à propriedade indígena, à identidade cultural, Princ. da Precaução	sim	não	aguardando	X	x	sim
12	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES	MPF	0025799-63.2013.4.01.3900	direito à informação	não	x	IMPROCEDENTE	Inexistência de ilegalidades	Aguardando julgamento	sim
13	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES	MPF	0002694-14.2014.4.01.3903	Princ. do Poluidor-Pagador	sim	não	aguardando	X	x	x
14	IMPACTOS E INDENIZAÇÕES	MPF	0028944-98.2011.4.01.3900	Direito à vida digna, Princ. do Poluidor-Pagador, Princ. da Precaução	não	x	IMPROCEDENTE	Impossibilidade de intervenção judicial em políticas públicas. Inexistência de danos a indenizar.	aguardando julgamento	sim
15	IMPACTOS E INDENIZAÇÕES	MPF	0002708-66.2012.4.01.3903	Princ. do Poluidor-Pagador, Princ. da Precaução	sim	sim	aguardando	X	x	x
16	IMPACTOS E INDENIZAÇÕES	MPF	0002464-06.2013.4.01.3903	Direito à vida, Princ. do Poluidor-Pagador, direito à informação	não	x	aguardando	X	x	sim*
17	ACESSO À JUSTIÇA	MPF	0001755-39.2011.4.01.3903	direito de acesso à justiça	não	x	aguardando	X	x	sim*

* Aguardando julgamento de Agravo de Instrumento contra decisão que indeferiu o pedido liminar.

No capítulo anterior, foram apresentados os posicionamentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando relacionados à temática socioambiental, especificamente: direito à vida, à propriedade, à consulta prévia e informada e à identidade cultural dos indígenas, ao acesso à informação, a garantias judiciais e à proteção judiciais; os deveres dos Estados que ratificaram a Convenção Americana de adotarem os direitos da Convenção em suas normas de direito interno, e de reparar danos materiais e imateriais decorrentes de descumprimento,

mediante ação ou omissão, dessas normas e, por fim, Princípios do direito ambiental trazidos, ainda que implicitamente, em seus julgados.

No presente momento, passa-se a analisar as decisões judiciais dos processos relacionados ao empreendimento da UHE de Belo Monte, tendo como parâmetro a mencionada jurisprudência daquele Tribunal internacional.

Inicialmente, cumpre informar que nenhuma das decisões analisadas fez referência expressa às normas da Convenção Americana de Direitos Humanos ou à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Isso faz com que a análise dessas decisões busque referências implícitas sobre as referidas temáticas.

Analisando-se o conjunto de casos referentes à UHE de Belo Monte a partir de uma perspectiva geral, algumas informações merecem destaques.

Quanto ao posicionamento dos personagens principais dos debates processuais, sobressai o fato de que, em todos os processos analisados, a União e suas entidades de administração indireta (IBAMA, FUNAI, dentre outros) alinharam-se firmemente na defesa da continuidade da instalação do empreendimento, mesmo nos processos em que restou evidenciado o descumprimento de condicionantes ambientais assumidas pelo empreendedor²¹⁸.

Observa-se que todas as sentenças proferidas até o encerramento da pesquisa não acolheram a pretensão do Autor das demandas. Com efeito, das nove ações até agora sentenciadas, oito foram julgadas improcedentes e uma teve o processo extinto sem resolução de mérito por perda de objeto²¹⁹.

Por outro lado, apesar de o MPF ter recorrido em todos os casos de improcedência, somente três processos, até o momento, tiveram suas apelações julgadas. Todos os recursos de apelação até agora julgados pelo TRF 1ª região foram providos, reformando as decisões de improcedência, declarando a existência de ilegalidades e inconstitucionalidades no empreendimento, e suspendendo de

²¹⁸ Isso, a despeito da prerrogativa conferida no §2º do art. 5º da lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) que estabelece a possibilidade de escolha, por parte do Poder Público, do polo em que vai atuar na demanda (autor ou réu), a depender do interesse público existente no caso concreto: "§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes."

²¹⁹ Trata-se do processo n. 0000968-19.2011.4.01.3900, cujo objeto refere-se a descumprimento de condicionantes ambientais.

imediatamente a continuidade de sua construção. Essas decisões, porém, encontram-se com sua eficácia suspensa em razão de decisões de suspensão de liminares proferidas pela Presidência do STF e do próprio TRF 1ª região.

De modo geral, as decisões a favor da continuidade do empreendimento fundaram-se na presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos das entidades federais como IBAMA e FUNAI, na impossibilidade de intervenção do judiciário em políticas públicas e na inexistência de ilegalidades a sanar.

Por outro lado, o contexto histórico desenvolvimentista brasileiro que produziu inúmeros efeitos deletérios socioambientais à região amazônica não foi citado nos fundamentos das decisões.

Outra constatação que sobressai da análise destes casos judiciais decorre dos fundamentos das sentenças proferidas. Todas as sentenças dos processos em que houve suspensão de liminar²²⁰ utilizaram os argumentos da decisão de suspensão em sua fundamentação. Isso ocorreu apesar de que, no âmbito deste incidente processual, as decisões proferidas não apreciam o mérito dos processos, pois apenas examinam a existência de risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas²²¹.

²²⁰ A suspensão liminar ou de segurança é um incidente processual voluntário, não suspensivo do processo, que se apresenta através de uma questão processual manifestada por uma defesa impeditiva (Exceção em Sentido Estrito), a qual o Poder Público dirige ao Presidente do Tribunal competente visando obter a suspensão da eficácia de uma decisão para evitar risco de grave lesão a interesse público. O sistema processual brasileiro permite que, além do respectivo recurso cabível em face da decisão com eficácia mandamental e/ou executiva *lato sensu* contra o Poder Público, possa esse Ente Público lançar mão da Suspensão de Segurança, fundamentando seu pedido no risco de grave lesão ao interesse público que a decisão pode causar. Pelo fato de ser acessória e secundária ao objeto litigioso, depende da existência do Processo Principal, possuindo verdadeira finalidade preventiva. O pedido de suspensão de segurança possui a função de estancar a eficácia de decisões judiciais concedidas contra o Poder Público. Trata-se, portanto de uma medida de contracautela. O Instituto foi concebido no rito das ações de Mandado de Segurança, porém seu cabimento fora alargado para todas as decisões mandamentais e/ou executivas contra o Ente Público, desde que fundamentadas nos requisitos legais quais sejam: grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Tal generalização ocasionou a aplicação das Leis n.º 12.016/09 (que revogou a Lei n.º 4.348/64) e n.º 8.038/90 (arts. 15 e 25) quando se tratar de mandado de segurança; e aplicação da Lei n.º 8.437/92 (artigo 4º) para as demais espécies de ações (CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. Ed. Dialética. São Paulo, 2010).

²²¹ A via processual prevista nos arts. 4º da Lei 8.437/1992 e 15 da Lei 12.016/2009 está adstrita à análise dos requisitos que elenca. Não cabendo, portanto, tecer considerações acerca dos fundamentos da decisão atacada, ou mesmo sobre o mérito da ação civil pública, os quais devem ser debatidos por meio da via recursal própria. Seguindo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, o instituto da suspensão de segurança subordina-se a preceitos de ordem jurídico-política. Veja-se alguns precedentes: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. DECRETO MUNICIPAL 7.026/2005. 1. Os agravantes não lograram

Deve-se destacar que dentre as decisões de suspensão de liminar relacionadas aos processos judiciais analisados existe apenas um pronunciamento da presidência do STF²²², sendo as demais decisões oriundas da presidência do TRF-1ª região. Em todas estas decisões foi utilizada a mesma linha de argumentação fundada na importância estratégica do empreendimento para a política energética do país e nos riscos econômicos decorrentes de uma eventual paralisação.

infirmar ou mesmo elidir os fundamentos adotados para o deferimento do pedido de suspensão. 2. No presente caso, a imediata execução do acórdão impugnado impede, em princípio, a aplicação da regra inserta no art. 37, XI, da Constituição da República, que integra o conjunto normativo estabelecido pela Emenda Constitucional 41/2003. 3. Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão-somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas. 4. Possibilidade de ocorrência do denominado 'efeito multiplicador'. 5. Precedentes do Plenário. 6. Agravo regimental improvido.' (SS-AgR 2773/RJ, Relator(a): MINISTRO(A) PRESIDENTE. Dj de 07/04/2008. Tribunal Pleno. PP-00280). AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO REIVINDICATÓRIA PROPOSTA PELO INCRA. IMISSÃO DE POSSE INDEFERIDA. OFENSA À ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICAS NÃO EVIDENCIADA. – In casu, não há assentamento de trabalhadores rurais sem-terra na área em litígio, além de constar dos autos que o interessado ocupa a área reivindicada há mais de dez anos, não se vislumbrando, assim, risco de dano irreparável à União, pelo que se mostra razoável a manutenção do status quo até que se ultime o julgamento da ação reivindicatória.

– Questões referentes ao mérito são insuscetíveis de apreciação em suspensão de liminar. Agravo não provido.' (AgRg na SLS. 806/SP, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, CORTE ESPECIAL, julgado em 13.03.2008, DJ 10.04.2008 p. 1.)

PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR - PEDIDO DE SUSPENSÃO FUNDADO NA LEI 4.348/64, ART. 4º - DECISÃO DE TRIBUNAL LOCAL - PRECEDENTE. - A decisão suspensiva da execução de medida liminar, em mandado de segurança, na forma do art. 4º da Lei 4.348/64 é resultado de Juízo político a respeito da lesividade do ato judicial à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, não se sujeitando a recurso especial, em que as controvérsias são decididas à base de juízo de legalidade; é, pois, da estrita competência do Tribunal (Presidente e Plenário), a que o juiz que a proferiu está vinculado. - Recurso não conhecido. (REsp 116.832/MG, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/1999, DJ 28/02/2000, p. 73).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. DECISÃO COM NATUREZA POLÍTICA. REVISÃO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Este Superior Tribunal firmou o entendimento de não ser cabível o recurso especial contra decisões proferidas no âmbito do pedido de suspensão, na medida em que a via especial reporta-se a argumentos que digam respeito à exame de legalidade, ao passo que o pedido de suspensão ostenta juízo político. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 957.825/CE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 13/09/2013).

PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR. ACÓRDÃO EM PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DECISÃO COM NATUREZA POLÍTICA. NÃO CABIMENTO DO APELO EXTREMO. 1. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de não ser cabível o recurso especial de decisões proferidas no âmbito do pedido de suspensão, uma vez que o apelo extremo visa combater argumentos que digam respeito a exame de legalidade, ao passo que o pedido de suspensão ostenta juízo político. 2. "Ainda que o pleito, no recurso especial, recaia sobre questões formais no procedimento de suspensão de liminar, tal fato não possui o condão de alterar a natureza jurídica da decisão que concede ou nega a suspensão. Eventuais irregularidades formais constituem ilegalidade a ser enfrentada na via mandamental, e não no recurso especial" (AgRg no REsp 1.207.495/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/4/2011, DJe 26/04/2011).

²²² Suspensão de Liminar nº. 125/2007.

Todos estes aspectos gerais aproximam-se da constatação de Boaventura dos Santos, segundo a qual no Judiciário predomina uma cultura normativista, técnico-burocrática, assente nas ideias da autonomia do Direito²²³; de uma concepção restritiva do que é esse direito ou do que são os autos aos quais o direito se aplica; e de uma concepção burocrática ou administrativa dos processos (SANTOS, 2007, p. 68).

Segundo o autor, uma das formas de manifestação dessa cultura é a chamada “desresponsabilização sistêmica”. Dela decorre que a autonomia do direito é a autonomia dos seus aplicadores, o que leva a uma certa desresponsabilização perante os maus resultados do desempenho do sistema judicial.

Um dos sintomas²²⁴ dessa desresponsabilização é a transferência da responsabilidade para fora do sistema ou para fora do subsistema de que se faz parte. Sempre que há um problema no sistema, o problema nunca é visto como problema “nosso”, é sempre dos outros, do outro corpo, da outra instância (SANTOS, 2007, p. 69).

Pode-se observar que as decisões analisadas, em vários momentos, transferem uma pretensa solução para os conflitos em jogo, para a esfera política, impossibilitando estabelecimento de uma solução jurídica para tais casos. Percebe-se isso quando são utilizados argumentos de impossibilidade de intervenção do judiciário em políticas públicas e no mérito administrativo de atos discricionários perpetrados pelo Poder Público.

A utilização desses argumentos transfere a solução dos conflitos delineados nos processos judiciais para a esfera das decisões políticas tomadas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, democraticamente eleitos e incumbidos de discutir e decidir acerca de assuntos como as melhores formas de aumentar a produção de energia elétrica, quais as alternativas seriam mais viáveis para a nação, quais os

²²³ A autonomia do Direito fundamenta-se na a ideia de que o direito é um fenômeno totalmente diferente de todo o resto que ocorre na sociedade e é autônomo em relação a essa sociedade (SANTOS, 2007, p. 68).

²²⁴ A desresponsabilização manifesta-se através de três sintomas fundamentais. Primeiro; sempre que há um problema no sistema, o problema nunca é visto como problema “nosso”, é sempre dos outros, do outro corpo, da outra instância. Transfere-se a culpa para fora do sistema ou para fora do subsistema de que se faz parte. O segundo sintoma é que com a mesma estrutura burocrática, no mesmo tribunal, verificam-se, em seções diferentes, desempenhos muito distintos. O terceiro sintoma é um baixíssimo nível de ação disciplinar efetiva (SANTOS, 2007, p. 69).

impactos valeria à pena sofrer para alcançar este objetivo, dentre outros, aos quais não poderia o Judiciário imiscuir-se.

Pelos mesmos motivos, o contexto histórico desenvolvimentista governamental para Amazônia não aparece nos fundamentos das decisões analisadas, já que as decisões a respeito de se continuar ou não o modelo econômico de exploração vigente cabe às referidas instâncias políticas democráticas e não ao Judiciário.

Entretanto, é possível que sejam dadas soluções exclusivamente jurídicas para casos como os analisados, desde que sejam de utilizados princípios que emanam da Constituição Federal, bem como dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e da jurisprudência nacional e internacional sobre os assuntos debatidos²²⁵.

Passa-se então a analisar de modo específico a compatibilidade das decisões referentes a Belo Monte com os precedentes existentes na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

7.2.1. Quanto ao direito à vida digna

Quanto ao direito à vida digna, considerado pela Corte IDH como o direito de todo ser humano não ser privado da vida arbitrariamente, assim como a que não se gerem condições que lhe impeçam ou dificultem o acesso a uma existência digna, percebe-se que, em virtude de sua abrangência, o referido tema constitui verdadeiro pano de fundo para todos os processos analisados, contudo, foi abordado de forma

²²⁵ Com efeito, este entendimento se coaduna com pensamento de teóricos como Cass Sunstein (1998) e Ronald Dworkin (2003). Para o primeiro, o Judiciário deverá exercer um papel agressivo em litígios que envolvam direitos centrais para o processo democrático e cuja violação tem poucas probabilidades de vir a ser remediada pela política (ex. liberdade de expressão, participação e representação política), bem como, em litígios que envolvem grupos de interesse que possuem pouca probabilidade de obterem uma atenção justa do processo legislativo, em face de seu reduzido poder político na sociedade, como por exemplo, os indígenas. Por outro lado, segundo Dworkin, o juiz deve buscar uma interpretação que melhor se adeque à real exigência da Constituição, reconhecendo as virtudes políticas acerca da norma constitucional a ser interpretada que poderiam aperfeiçoá-la em termos de moral política, nesta compreendida valores de justiça e equidade. O julgador deve buscar compreender o que a justiça exige para o caso, assim como explicar porque uma dada interpretação reflete convicções predominantes ou minimamente comuns na sociedade.

mais objetiva em oito processos²²⁶. Dos quais, seis referem-se a descumprimento de condicionantes ambientais e dois versam acerca de impactos ambientais ocasionados pelo empreendimento.

O simples descumprimento de condicionantes ambientais de modo a prejudicar a vida com um mínimo padrão de qualidade é suficiente para, nos termos preconizados pela jurisprudência da Corte IDH, considerar-se violado o direito à vida digna.

Nos casos analisados, as decisões de primeiro grau que deferiram medidas liminares suspendendo as obras do empreendimento em virtude da omissão quanto a efetivação de condicionantes, mesmo sem mencionar expressamente tal direito, acabaram por concretizá-lo, pois esse direito é a base do pressuposto de que o empreendimento só é viável ambientalmente se efetivar as medidas compensatórias e mitigadoras de impactos.

Contudo, as quatro demandas sentenciadas sobre o assunto, foram julgadas improcedentes²²⁷ em primeira instância, tendo como fundamentos principais a possibilidade de postergação de condicionantes ambientais previstas na licença prévia para a Licença de Instalação²²⁸ e a impossibilidade de intervenção judicial em políticas públicas²²⁹.

Nesses julgados, não passou despercebida a existência de sérios impactos na vida de inúmeras pessoas em virtude do empreendimento, porém, apesar disso, não se observou o conteúdo do direito à vida de forma ampla. O direito à vida com um mínimo padrão de qualidade não foi alvo de preocupação imediata.

A única demanda analisada em sede de apelação²³⁰, julgou a ação procedente, reformando decisão de primeiro grau e declarando nulas as licenças

²²⁶ Processos n. 0000968-19.2011.4.01.3900; 0018026-35.2011.4.01.3900; 0001618-57.2011.4.01.3903; 0000328-36.2013.4.01.3903; 0000655-78.2013.4.01.3903; 0001655-16.2013.4.01.3903; 0028944-98.2011.4.01.3900; e 0002464-06.2013.4.01.3903.

²²⁷ O processo n. 0000968-19.2011.4.01.3900 foi extinto sem resolução de mérito em virtude da revogação da Licença de Instalação 770/2011. Decisão esta que foi reformada pela 5ª Turma do TRF 1ª Região, que julgou a demanda procedente.

²²⁸ Processo n. 0018026-35.2011.4.01.3900.

²²⁹ Processos n. 0001618-57.2011.4.01.3903 e 0028944-98.2011.4.01.3900.

²³⁰ Processo n. 0000968-19.2011.4.01.3900.

ambientais do empreendimento enquanto não cumpridas as condicionantes ambientais estabelecidas na licença prévia.

No que se refere ao assunto, cabe ainda salientar o julgamento da quinta turma do TRF da 1ª. Região em sede Embargos de Declaração na Apelação Cível n. 2006.39.03.000711-8/PA²³¹ que, a despeito de não ter o direito à vida como objeto principal da lide, consignou que a instalação do empreendimento causará interferência direta no mínimo existencial-ecológico de comunidades indígenas, com reflexos negativos e irreversíveis para a sua sadia qualidade de vida e patrimônio cultural em suas terras imemorais e tradicionalmente ocupadas, impondo-se, assim, a autorização do Congresso Nacional, com a audiência prévia dessas comunidades.

7.2.2. Quanto à proteção à propriedade indígena e à identidade cultural

A proteção da propriedade indígena e sua identidade cultural foi objeto de dois processos relacionados a ações judiciais decorrentes do descumprimento de medidas socioambientais estabelecidas como condicionantes ao empreendimento²³².

Em ambos os casos, constatou-se o descumprimento das obrigações condicionantes e em face disso, foram concedidas medidas liminares determinando a efetivação dessas medidas.

Nas referidas demandas, não houve discussão a respeito dos direitos à propriedade e identidade cultural em si. Tratou-se tão somente dos impactos do empreendimento nestas áreas. As decisões judiciais liminares restringiram-se a

²³¹ Processo originário n. 00709-88.2006.4.01.3903, que se refere ao direito à consulta dos povos indígenas afetados e a interpretação do art. 231, §3º, da Constituição Federal.

²³² Processo n. 0000655-78.2013.4.01.3903, referente à execução do Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas do Médio Xingu com construção de 21 Unidades de Proteção Territorial – UPT, Bases Operacionais (BOs) e Postos de Vigilância (PVs); a contratação de 112 agentes para atuar nas UPT, a capacitação desses agentes e mais 50 indígenas, para atuarem nas ações e proteção territorial e ambiental; a limpeza/aviventação dos limites territoriais das 11 Terras Indígenas e; a instalação de placas de sinalização a cada 3Km no Perímetro das Terras Indígenas; e Processo n. 0001655-16.2013.4.01.3903, relacionado à continuidade de ampliação e criação de reserva indígena para a comunidade indígena Juruna do Km 17, com a respectiva aquisição de área indicada pela FUNAI.

avaliar a existência ou não de inadimplemento do dever de efetivar as medidas condicionantes ao empreendimento.

Consoante à jurisprudência da Corte IDH, a proteção dos territórios dos povos indígenas e tribais decorre da necessidade de garantir a segurança e a manutenção, por parte deles, do controle e uso dos recursos naturais, o que, por sua vez, permite manter seu modo de vida, preservando sua identidade cultural.

A Corte reconhece a estreita vinculação do território com as tradições, costumes, línguas, artes, rituais, conhecimentos e outros aspectos da identidade dos povos indígenas, salientando que em função de sua integração com a natureza e sua história, os membros das comunidades indígenas transmitem de geração em geração esse patrimônio cultural imaterial.

Assim, neste aspecto, as decisões judiciais sobre o tema adequaram-se à jurisprudência da Corte IDH, mesmo não tratando expressamente da temática.

7.2.3. Quanto ao direito à consulta prévia, livre e informada

O direito à consulta das comunidades e povos indígenas é objeto exclusivo de uma das ações judiciais analisadas²³³. A referida ação é a que possui decisões que mais destoaram da jurisprudência da Corte IDH.

Conforme visto, a Corte estabeleceu os critérios mínimos e requisitos essenciais para considerar válido um processo de consulta a comunidades indígenas. Para tanto, cumpre verificar se ocorreram, na seguinte ordem: a) o caráter prévio da consulta, entendendo-se este como fase anterior à adoção da medida, ou execução do projeto suscetível de afetar as comunidades; b) a boa-fé e a finalidade de se chegar a um acordo; c) a consulta culturalmente adequada e acessível aos indígenas; d) com estudo de impacto ambiental e; e) seja fundamentada quanto aos riscos do empreendimento proposto.

²³³ Processo n. 00709-88.2006.4.01.3903.

Na demanda judicial de Belo Monte que abordou esse tema, inicialmente, houve a concessão de medida liminar suspendendo o licenciamento do empreendimento, decisão esta que foi suspensa por decisão da presidência do STF. Após isso, a sentença julgou a ação improcedente considerando inexistir violação ao direito à consulta²³⁴, informando que a sequência correta do procedimento seria: 1) autorização legislativa do aproveitamento dos recursos hídricos; 2) realização de estudos de viabilidade (EIA/RIMA) e fazendo parte desses estudos a oitiva das comunidades indígenas; 3) concessão ou não do licenciamento ambiental; 4) uma vez concedida a licença, segue-se a licitação, o projeto básico e; 5) por fim, a construção da hidrelétrica.

Tal entendimento foi mantido no julgamento de Apelação interposta pelo MPF, porém foi modificado em sede de Embargos de Declaração, no qual entendeu-se que essa resposta do Judiciário para o problema não considerou as normas previstas na Convenção n. 169 da OIT.

O entendimento que considera inexistente violação ao direito de consulta, reputa válida a consulta às comunidades indígenas afetadas após a autorização estatal de aproveitamento de recursos ambientais. Essa perspectiva é absolutamente divergente do posicionamento da Corte Interamericana.

7.2.4. Quanto ao direito à informação

Conforme se viu, a jurisprudência da Corte IDH considera o direito à informação decorrente do direito à liberdade de pensamento e expressão que, nos termos do art. 13 da CADH²³⁵, compreende não apenas o direito e a liberdade de

²³⁴ A sentença declarou que o Decreto Legislativo 788/2005 não contraria o disposto no § 3º do art. 231 da CF/88, pois, este mandamento constitucional não impôs um momento para que as comunidades indígenas sejam ouvidas. Considerou que não há como consultar as comunidades envolvidas, inclusive as indígenas, sem antes efetuar um estudo de viabilidade/antropológico, que definirá quais as comunidades diretamente afetadas, para que então, de posse destes dados, possam os interessados se manifestar.

²³⁵ O artigo 13 da Convenção Americana dispõe: “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a

expressar seu próprio pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza.

Além disso, a participação cidadão que pressupõe um Estado de Direito, só se efetiva mediante o pleno acesso à informação.

Para a Corte, tal direito confere a toda pessoa o poder de obter o acesso à informação sob controle do Estado, ressalvados casos excepcionais devidamente previstos em lei e que tenham por objetivo o respeito aos direitos de outrem ou a proteção da segurança nacional, da ordem, da saúde ou moral públicas.

A diretriz é, portanto, a ampla divulgação de informações, principalmente, a segmentos da sociedade mais afetados pelos impactos socioambientais de grandes empreendimentos.

Nesses casos, o direito à informação compreende o efetivo conhecimento a respeito dos estudos de impactos ambientais, mediante amplo acesso a estes, assim como através da efetiva participação em audiências públicas.

O referido assunto foi abordado em cinco processos analisados. Discutiu-se a ocorrência de irregularidades na elaboração de estudos de impactos ambientais²³⁶ e na realização de audiências públicas²³⁷.

Em todos estes casos, o empreendedor reputou garantido tal direito. Não foi arguida, como matéria de defesa, a ocorrência de exceções legítimas ao direito à informação.

responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.”

²³⁶ Processos n. 0025779-77.2010.4.01.3900, 25999-75.2010.4.01.3900 e 0025799-63.2013.4.01.3900.

²³⁷ Processos n. 0026161-70.2010.4.01.3900 e 0002464-06.2013.4.01.3903. Neste último reputou-se violado o direito à informação devido à ausência de debate com a população afetada no que se refere à alteração nas características dos projetos de casas para reassentamento coletivo. Além disso, requereu-se medida liminar para realização de audiência pública a fim de que o empreendedor fornecesse explicações e ouvisse a população interessada. O pedido foi indeferido.

Em três dessas demandas²³⁸, houve concessão de medida liminar objetivando garantir, dentre outros, o direito à informação da população afetada. Ocorre que essas decisões foram suspensas por decisões da presidência do TRF 1ª. Região²³⁹.

Até o momento, houve sentença em três processos²⁴⁰, todas julgando improcedentes as ações, considerando inexistirem ilegalidades nos referidos casos.

Estas decisões deram mais atenção ao cumprimento formal da legislação infraconstitucional, deixando de analisar, porém, se o acesso à informação por parte da sociedade foi prejudicado materialmente. Ou seja, os julgados não avaliaram se a população efetivamente recebeu a informação.

O MPF recorreu contra todas essas decisões, obtendo êxito na apelação do processo n. 0025999-75.2010.4.01.3900, que foi a única demanda julgada em grau recursal até então. Neste julgamento, determinou-se a realização de estudos complementares antes da implementação do empreendimento, a fim de que não se viole o direito à informação, bem como, os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução e da vedação ao retrocesso ecológico.

Percebe-se que as sentenças que consideraram inexistentes ilegalidades quanto à obediência ao direito de informação, manifestaram uma interpretação restritiva deste direito, se comparadas com a jurisprudência da Corte IDH. Isso porque, consoante a Corte, viola este direito, qualquer restrição que não se enquadre nos parâmetros de exceção acima mencionados.

7.2.5. Quanto ao direito de acesso à Justiça

²³⁸ Processos n. 0026161-70.2010.4.01.3900, 0025779-77.2010.4.01.3900 e 0025999-75.2010.4.01.3900.

²³⁹ Processos (SLAT) n. 2009.01.00.069492-2/PA, 2009.01.00.038765-2/PA e 0022487-47.2010.4.01.0000/PA do TRF1ª Região.

²⁴⁰ Processos n. 0025779-77.2010.4.01.3900, 0025999-75.2010.4.01.3900 e 0025799-63.2013.4.01.3900.

De acordo com os precedentes da Corte IDH, a obrigação do Estado de proporcionar um recurso judicial não se restringe, simplesmente à mera existência dos tribunais ou procedimentos formais ou, ainda, à possibilidade de recorrer aos tribunais. Os Estados têm, ademais, o dever de adotar medidas positivas para garantir que os recursos que proporciona por meio do sistema judicial sejam verdadeiramente efetivos para estabelecer se houve ou não uma violação aos direitos humanos e para oferecer uma eventual reparação caso esta tenha ocorrido.

O acesso à justiça foi abordado direta e exclusivamente no processo em que se discutiu a omissão do Estado brasileiro ao não instalar de forma adequada, contínua e definitiva a Defensoria Pública da União na região do empreendimento da UHE de Belo Monte.

Na mencionada demanda, a liminar foi indeferida sob argumento de impossibilidade de intervenção do judiciário na execução de políticas públicas. A decisão acaba por desconsiderar o fato de que os mais afetados pelo empreendimento são grupos sociais economicamente hipossuficientes, localizados em áreas distantes dos centros urbanos que tem Defensoria Pública da União instalada. Desconsiderou-se, portanto, o aspecto substantivo do direito ao acesso à justiça, nos termos dos precedentes da Corte Interamericana.

Por outro lado, a lógica de utilização do instituto processual da suspensão de liminares que retira a eficácia das decisões que declaram diversas formas de ilegalidades e determinam a suspensão do empreendimento é outra forma de violação ao direito de acesso à justiça substantivo.

Tal instituto processual detém um caráter político (ou extrajurídico), que desconsidera ocorrências de ilegalidades e violações a direitos, atentando-se apenas para os efeitos que as decisões impugnadas acarretam à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Estas decisões de suspensão, conforme a jurisprudência do STF²⁴¹, só perdem a eficácia após o trânsito em julgado dos processos nos quais incidiram.

²⁴¹ A súmula n. 626 do STF possui a seguinte redação: “A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção

A suspensão de liminares acaba por deixar sem efetividade decisões que têm por escopo proteger direitos fundamentais que só terão eficácia após o seu trânsito em julgado. Ou seja, posterga-se a garantia e concretização de direitos para somente após o trânsito em julgado da demanda, tornando-se, muitas das vezes, tardia a efetiva proteção aos direitos violados²⁴².

Das dezessete ações analisadas, houve deferimento de liminares contra o empreendimento em onze, e em sete destas, ocorreu a respectiva suspensão das decisões por afetarem a ordem e a economia públicas.

Estes aspectos revelam que os precedentes da Corte IDH, acerca do acesso à justiça, não foram considerados nas decisões que suspenderam a eficácia das decisões que determinavam a suspensão da continuidade da instalação do empreendimento.

Por fim, é importante destacar que, conforme a jurisprudência da Corte IDH, os Estados não só têm a obrigação positiva de adotar as medidas legislativas necessárias para garantir o exercício dos direitos consagrados na Convenção Americana de Direito Humanos, como também devem evitar promulgar leis que impeçam o livre exercício desses direitos, e evitar que se suprimam ou modifiquem as leis que os protegem.

Nesse sentido, a revisão (a fim de adequá-lo aos direitos de acesso à justiça) ou mesmo a extinção do instituto processual analisado é medida que se

pelo supremo tribunal federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.”

²⁴² Segundo BUENO (2002, p. 178), a maior parte dos doutrinadores do processo civil é bastante crítica quanto ao pedido de suspensão. É frequente a afirmação de sua inconstitucionalidade porque, em última análise, representa uma diminuição ou uma redução da máxima eficácia que o sistema constitucional e o processual emprestam à liminar e à sentença. Explica Bueno: “A única forma de tentar compatibilizar o pedido de suspensão com a Constituição Federal e, pois com o mandado de segurança é entendê-lo como forma de manifestação de princípio basilar de todo o direito público: o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Assim, se liminar que favorece um particular ocasionar graves inconvenientes à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública, parece curial que o interesse do particular (representado pela liminar) deve ceder espaço a um interesse maior, mais amplo, que é o da coletividade. Mesmo pensando dessa forma, no entanto, não há como deixar de reconhecer que o prevailecimento do interesse público sobre o privado não se concretiza de qualquer maneira. Muito diferentemente, impõe-se, pelo menos para o sistema constitucional brasileiro, que o direito do particular seja desapropriado. Se de desapropriação se trata, ademais, não há como negar que a perda do direito do particular só se realize quando do pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro (CF art. 59, XXIV). E mais: só são passíveis de desapropriação direitos que podem merecer quantificação em dinheiro. Nessas condições e tendo em vista o próprio sistema constitucional, é difícil tentar explicar o instituto em comento ou quando menos, compatibilizá-lo com os valores albergados pela Constituição Federal.” (BUENO, 2002, 179).

impõe em virtude do dever de adotar disposições de direito interno, previsto no art. 2º da CADH²⁴³.

7.2.6. Quanto ao Princípio da Precaução

Em dez processos analisados abordou-se o Princípio da Precaução.

Três destes processos referem-se alegação de necessidade de novos estudos acerca dos impactos do empreendimento sobre o meio ambiente²⁴⁴. Nos três casos houve concessão de liminar, todas posteriormente suspensas²⁴⁵.

Nos processos n. 0025779-77.2010.4.01.3900 e 0025999-75.2010.4.01.3900, as decisões liminares concedidas interrompiam a continuidade do empreendimento e, posteriormente, sobrevieram sentenças julgando improcedentes as ações, considerando inexistirem ilegalidades.

Ao julgar recurso de apelação interposto contra uma dessas sentenças²⁴⁶, a 5ª. Turma do TRF da 1ª Região julgou parcialmente procedente a ação e considerou que, no caso concreto, impõe-se com maior rigor a observância dos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução e da vedação ao retrocesso ecológico, e que subsistem sérias dúvidas acerca da viabilidade ambiental do empreendimento hidrelétrico em questão, impondo-se a realização de estudos complementares, antes da sua implementação, sob pena de violação aos referidos princípios²⁴⁷.

²⁴³ “Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.”

²⁴⁴ Processos n. 0025779-77.2010.4.01.3900, 0025999-75.2010.4.01.3900 e 0002708-66.2012.4.01.3903.

²⁴⁵ A liminar concedida no processo n. 0002708-66.2012.4.01.3903 determinou que o consórcio empreendedor providenciasse o cadastramento dos moradores do perímetro urbano de Altamira, no prazo de sessenta dias em conformidade com o estudo da UFPA/MPF, sob pena de multa por descumprimento.

²⁴⁶ Apelação no processo n. 0025999-75.2010.4.01.3900.

²⁴⁷ O Acórdão declarou inválidas a Licença Prévia e a Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – DRDH, assim como, declarou a inviabilidade ambiental do projeto UHE Belo Monte e do

Sete destas demandas referem-se aos impactos ambientais do empreendimento e aos riscos decorrentes do não cumprimento das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais, condicionantes ambientais do empreendimento²⁴⁸.

Nesse grupo de ações, o MPF buscou demonstrar os efeitos deletérios que o descumprimento das condicionantes causará ao meio ambiente da região afetando diretamente comunidades indígenas e as populações dos municípios localizados na Volta Grande do Xingu. Em quatro dessas ações foi concedida liminar determinando a execução das condicionantes. Apenas uma ação obteve liminar determinando a suspensão do licenciamento e da instalação do empreendimento²⁴⁹.

Merecem destaque outras três decisões. Duas, por desconsiderar totalmente o Princípio da precaução e outra, por concretizá-lo da melhor forma possível.

A sentença do processo n. 0028944-98.2011.4.01.3900 considerou que não cabe ao Poder Judiciário avaliar a viabilidade ambiental ou não de um empreendimento, pois tal avaliação está inserida no âmbito da discricionariedade administrativa e reputou suficientes as medidas de cunho compensatório e mitigador dos impactos e efeitos negativos causados pelo empreendimento.

Por sua vez, a sentença do processo n. 0001618-57.2011.4.01.3903 afirmou que a urgência para a finalização do cadastro socioeconômico dos afetados pelo

Hidrograma do Trecho da Vazão Reduzida – TVR proposto pelo IBAMA. Entendeu-se que não ocorreu a suficiente “definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas” tornando nulo o processo de licenciamento ambiental. Considerou o acórdão que a emissão da Licença Prévia atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, razão por que, em se tratando de aproveitamento de recursos hídricos, deve ser precedida, dentre outras medidas, de competente prognóstico da qualidade da água, como suporte do exame da viabilidade ambiental, não se admitindo a sua inclusão como condicionante da Licença Prévia, conforme assim o fez o IBAMA . Quanto à Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – DRDH, o TRF entendeu que sobrevindo a alteração dos pressupostos fáticos que fundamentaram a sua emissão – no caso, a alteração do Hidrograma de Consenso que lhe serviu de base – impõe-se a emissão de nova Declaração, pelo órgão administrativo competente (Agência Nacional de Águas – ANA) ante a manifesta invalidade daquela anteriormente expedida. Destacou-se que o entendimento do TCU segundo o qual o órgão ambiental não poderá admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento.

²⁴⁸ Processos n. 0028944-98.2011.4.01.3900, 0000968-19.2011.4.01.3900, 0018026-35.2011.4.01.3900, 0001618-57.2011.4.01.3903, 0000328-36.2013.4.01.3903, 0000655-78.2013.4.01.3903 e 0001655-16.2013.4.01.3903.

²⁴⁹ Trata-se do processo n. 0000968-19.2011.4.01.3900. Contudo, a referida decisão esta foi suspensa por decisão da Presidência do TRF 1ª. Região, no Processo de suspensão de liminar ou antecipação de tutela n. 12208-65.2011.4.01.0000/PA.

empreendimento não foi comprovada, pois, inexisteriam notícias de que algum morador da área da VGX já tenha sofrido efeitos adversos do empreendimento sobre a sua ocupação. Esta decisão inverteu o raciocínio preconizado pelo princípio da precaução, segundo o qual a ausência de certeza de danos ambientais não deve ser usada para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis par preveni-los.

De forma diametralmente oposta, o acórdão da 5ª. Turma do TRF da 1ª Região, em julgamento de apelação interposta pelo MPF no processo n. 0000968-19.2011.4.01.3900, determinou a imediata suspensão do licenciamento ambiental e das obras de execução do empreendimento até o efetivo e integral cumprimento de todas as condicionantes estabelecidas na Licença Prévia nº. 342/2010²⁵⁰.

Nesse julgamento considerou-se o meio ambiente é um patrimônio comum dos seres humanos devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção, nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável.

7.2.7. Quanto ao Princípio do Poluidor-Pagador

O Princípio do Poluidor-pagador fez-se presente no pano de fundo de sete processos analisados²⁵¹. Nessas demandas, discutiu-se a efetivação de medidas que internalizassem os custos referentes a impactos ambientais decorrentes do empreendimento (através da execução de medidas compensatórias e mitigadoras

²⁵⁰ Declarou-se, no referido julgamento, sem eficácia as Licenças de Instalação e as Autorizações de Supressão de Vegetação – ASV já emitidas ou que venham a ser emitidas antes do cumprimento de tais condicionantes, e ordenando ao BNDES que se abstenha de repassar qualquer tipo de recurso (ou celebrar qualquer pacto nesse sentido) enquanto não cumpridas as mencionadas condicionantes, sob pena de multa pecuniária.

²⁵¹ Processos n. 0000968-19.2011.4.01.3900, 0018026-35.2011.4.01.3900, 0000328-36.2013.4.01.3903, 0002694-14.2014.4.01.3903, 0028944-98.2011.4.01.3900, 0002708-66.2012.4.01.3903 e 0002464-06.2013.4.01.3903.

condicionantes do projeto)²⁵², bem como, o pagamento de indenizações em virtude destes impactos²⁵³.

Em quatro dessas ações, foi concedida liminar determinando o efetivo cumprimento de medidas condicionantes do empreendimento²⁵⁴.

As três demandas que alcançaram fase de sentença não obtiveram êxito²⁵⁵. Quando analisado o mérito, as decisões de improcedências tiveram como principais fundamentos a validade da postergação de condicionantes ambientais, a impossibilidade de intervenção judicial em políticas públicas e a inexistência de danos a indenizar.

Por sua relevância, merece destaque a sentença no processo n. 0018026-35.2011.4.01.3900. A referida decisão considerou válida a postergação do cumprimento das condicionantes ambientais previstas na licença prévia para serem efetivadas após a concessão da Licença de Instalação. Isso porque, segundo a sentença, trata-se de competência do Órgão Licenciador avaliar a necessidade de atendimento imediato ou não das exigências impostas na licença prévia, considerando o momento em que se verifica os impactos decorrentes do empreendimento.

Essa linha de argumentação não levou em consideração o conteúdo normativo do Princípio do Poluidor-Pagador, assim como, não explicou porque desconsiderou tal princípio.

²⁵² Processos n. 0000968-19.2011.4.01.3900, 0018026-35.2011.4.01.3900, 0002708-66.2012.4.01.3903, 0000328-36.2013.4.01.3903, 0002464-06.2013.4.01.3903 e 0002694-14.2014.4.01.3903.

²⁵³ Processo n. 0028944-98.2011.4.01.3900.

²⁵⁴ Dessas demandas, uma foi suspensa mediante julgamento da Presidência do TRF da 1ª Região, de pedido de suspensão de liminar ou antecipação de tutela n. 12208-65.2011.4.01.0000/PA (Processo n. 0000968-19.2011.4.01.3900) e outra foi modificada pelo TRF da 1ª Região que proveu recurso de agravo de instrumento interposto pelo empreendedor (Processo n. 0002708-66.2012.4.01.3903).

²⁵⁵ As ações referentes aos processos n. 0018026-35.2011.4.01.3900 e 0028944-98.2011.4.01.3900 foram julgadas improcedentes no mérito e a ação do processo n. 0000968-19.2011.4.01.3900 foi extinta sem resolução de mérito em face da perda de objeto. Contudo esta última sentença foi reformada pelo TRF da 1ª. Região que julgou procedente a demanda.

8. CONCLUSÃO

O direito ao meio ambiente sadio pertence indubitavelmente ao grupo dos direitos humanos, sendo estes entendidos como o conjunto de direitos sem os quais a existência humana com dignidade restaria prejudicada. Em virtude disso, o referido direito merece proteção no âmbito da comunidade internacional e na esfera doméstica dos países.

Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ainda que seus julgamentos analisem a temática de forma reflexa. Isso porque, nos precedentes da Corte, o tema do meio ambiente é referido por conexão com outros direitos humanos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, como os direitos à vida; à integridade pessoal; à liberdade de expressão; à saúde; à propriedade, e às garantias judiciais e proteção judicial, de modo a estabelecer uma interseção da questão ambiental.

Portanto, também na temática ambiental, as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos servem de paradigma para decisões judiciais no âmbito interno de cada país que se submete a sua jurisdição.

Por outro lado, no contexto atual, o modelo de exploração econômica vigente (de um modo geral), acaba por impactar grupos sociais pertencentes a minorias populacionais, em virtude de raça, situação econômica ou localização geográfica desencadeando os chamados conflitos ecológicos. Nesse cenário, destaca-se a luta de movimentos sociais e organizações não governamentais contra a postura antiambiental dos Estados nacionais, que sofrem pressão e influência de empresas transnacionais. Sobressai, de igual modo, a utilização, por esses grupos sociais, do discurso dos direitos humanos a serviço de uma política progressista e emancipatória.

A região amazônica não foge desse contexto. O histórico das políticas de desenvolvimento traçadas pelo Governo para a Amazônia denota que foram adotados modelos excludentes, homogeneizadores, concentradores de renda, que geram poucos empregos e espalham miséria em torno dos grandes

empreendimentos implantados, assim como provocam enormes danos socioambientais.

Alie-se a isso, o fato de que até a redemocratização do país, não havia a preocupação com temas como o custo dos empreendimentos, a (im)probidade nas contratações para as respectivas construções, o respeito à legislação ambiental e aos direitos humanos na implementação de tais projetos. Tais discussões só ganharam força com o retorno a democracia e com a CF/88.

A instalação do empreendimento da UHE de Belo Monte é o maior e mais atual exemplo de prática governamental do modelo de exploração.

Fundada no argumento da necessidade de reforço da matriz energética do país a fim de garantir o desenvolvimento nacional, a UHE de Belo Monte é grandiosa em todos os aspectos, inclusive nos impactos socioambientais decorrentes do empreendimento, que, por sua vez, originaram demandas de diversas espécies para resposta do Poder Judiciário brasileiro.

Assim, é possível analisar as decisões judiciais dos processos relacionados ao empreendimento da UHE de Belo Monte, tendo como parâmetro a mencionada jurisprudência daquele Tribunal internacional.

Merece destaque o fato de que nenhuma das decisões analisadas fez referência expressa às normas da Convenção Americana de Direitos Humanos ou à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

De igual modo, o referido contexto histórico desenvolvimentista brasileiro que produziu inúmeros efeitos deletérios socioambientais à região amazônica não foi citado nos fundamentos das decisões.

Em que pese, em variados momentos, decisões judiciais terem declarado a existência de ilegalidades e violações a direitos humanos na execução do empreendimento e, em virtude disso, terem determinado a suspensão de sua instalação, a continuidade da obra sempre foi restabelecida, via de regra, mediante a utilização do instituto processual da suspensão de liminares, cujas decisões fundaram-se tão somente na importância estratégica do empreendimento para a

política energética do país e nos riscos econômicos decorrentes de uma eventual paralisação.

Ao permitir, desse modo, a continuidade da consecução deste megaempreendimento, o Poder Judiciário, utiliza-se de argumentos que indicam que a solução para os conflitos em jogo, não é jurídica, pertencendo à seara política.

Contudo, a partir da utilização das normas que emanam da Constituição Federal, bem como dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e da jurisprudência nacional e internacional sobre os assuntos debatidos, é possível que sejam dadas soluções exclusivamente jurídicas para casos como os analisados.

Quanto à compatibilidade com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos humanos, pode-se afirmar que em diversas decisões não se adotou a perspectiva da Corte IDH a respeito dos direitos à vida, à consulta prévia, livre e informada, ao acesso à justiça, e acerca dos Princípios da Precaução e do Poluidor-Pagador.

Aliás, a efetiva continuidade do empreendimento, em que pese à constatação de sérias violações a direitos fundamentais das populações atingidas, por si só, demonstra a incompatibilidade, das decisões que a possibilitaram, uma vez comparados à jurisprudência da Corte IDH.

Apesar da existência de graves violações a Direitos Humanos, não se pode esquecer que existem profundas diferenças no modo de implementação dos grandes projetos ocorridos no período do regime militar e o modo de implementação dos projetos no posterior período democrático.

É inegável que Instituições da República constitucionalmente incumbidas da defesa dos direitos tratados no presente trabalho vêm exercendo suas funções de forma livre, assim como o Poder Judiciário. Situação absolutamente diferente e inexistente no período ditatorial.

Ainda nesse aspecto, destaca-se a preocupação governamental com a temática socioambiental, ainda que em muitos momentos meramente formal, assim como, com o estabelecimento concreto de medidas compensatórias e mitigadoras

de impactos, cujo cumprimento é alvo de fiscalização das instituições estatais acima mencionadas, e também da própria sociedade.

Além disso, merece destaque o volume dos investimentos financeiros realizados pelo empreendedor nessas medidas de cunho compensatório, muito embora se reconheça que se trata de nada mais do que pura obrigação e que muitas vezes tais investimentos são alvo de arbitrários contingenciamentos e procrastinações, que não ficam imunes a críticas dos órgãos fiscalizatórios.

Confirma-se, portanto, o desafio da região amazônica, assim como da região latino-americana, de romper em definitivo com o legado da cultura autoritária e consolidar o regime democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos amplamente considerados, através do enfrentamento do elevado padrão de violação aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, em face do alto grau de exclusão e desigualdade social, que compromete a vigência plena dos direitos humanos na região.

REFERÊNCIAS

ALIER, Joan Martinez. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização. São Paulo: Ed. Contexto. 2012.

ARAÚJO, Luiza Athayde de. Direito ao meio ambiente sadio como um direito humano: uma análise da jurisprudência dos sistemas regionais de proteção de direitos humanos, 2011. Disponível em <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR_Luiza_Athayde.pdf> [acesso em 18.11.2014].

Barroso, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

BECKER, B. K. . Geopolítica da Amazonia: A Nova Fronteira de Recursos. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. 19ª reimpressão.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 4 ed. 1993. São Paulo: Malheiros.

_____. Do Estado liberal ao Estado social. 7 ed.. 2ª tir.. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial, Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar nº. 125/2007, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 16/03/2007. DJ 29/03/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 out. 2013.

BUNKER, Stephen G. Da Castanha-do-Pará ao Ferro: Os Múltiplos Impactos dos Projetos de Mineração na Amazônia brasileira. In: COELHO, Maria Célia Nunes Coelho; MONTEIRO, Maurílio de Abreu(Org.). Mineração e Reestruturação espacial da Amazônia. Belém: NAEA, 2007, p. 105-137.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO, Lucas Borges de. CONSTITUIÇÃO, DEMOCRACIA E INTEGRIDADE: A legitimidade política da jurisdição constitucional no Brasil. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 2006 (Dissertação de Mestrado).

COELHO, Maria Célia Nunes. Política e Gestão Ambiental (des)Integrada dos Recursos Minerais na Amazônia Oriental. In: COELHO, Maria Célia Nunes; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes; FENZL, Norbert. (Org.). Estado e Políticas Públicas na Amazônia: Gestão de Recursos Naturais. 1ed. Belém: CEJUP, 2000, v. 1, p. 117-170.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso futuro comum. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DECLARAÇÃO do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. In: SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

DONNELLY, Jack. The Relative Universality of Human Rights. In: Human Rights Quarterly. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Volume 29, Number 2, May 2007, p. 281-306.

_____. Universal Human Rights in Theory and in Practice. Ithaca: Cornell University Press, 2003. APUD UBA, Vanessa Cirio; CABELLO, Marcos Eduardo. Do sistema interamericano à iniciativa de criação do sistema árabe de proteção dos direitos humanos e o reflexo do universalismo e do relativismo cultural na busca pelo efetivo desenvolvimento dos sistemas de proteção. In: Ingrid Giachini Althaus. (Org.). O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Iglu, 2011, v. 1, p. 1-156.

DOURADO, Maria Cristina Cesar de Oliveira Cascaes. Meio Ambiente no Pará: Fato e Norma. 1ª. ed. Belém: UFPA/NUMA, 1993.

DOWRKIN, Ronald. O império do Direito. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007.

FARIA, JOSE EDUARDO. Justiça e Conflito (Os juízes em face de novos movimentos sociais). 2ª ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

FONSECA, FÚLVIO EDUARDO. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. Rev. Bras. Polít. Int. 50 (1): 121-138 [2007].

GEERTZ, Clifford. Nova luz sobre antropologia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis: Vozes, 1998.

GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988.. Interpretação e crítica. 11 ed. São Paulo: Malheiros editores. 2006, p. 174

IBRAHIN, Francini Imene Dias. A Relação Existente entre o Meio Ambiente e os Direitos Humanos: Um Diálogo Necessário com a Vedação do Retrocesso. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, v. 12, p. 7547-7616, 2012.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. Nota técnica ESTADO DE CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES REFERENTES À PROTEÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

IMPACTADAS PELA USINA BELO MONTE , 2014. Disponível no sítio eletrônico http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica_-_condicionantes_indigenas_final_pdf1.pdf . Acesso em 27/02/2014.

KLAUTAU FILHO, Paulo de Tarso Dias. Igualdade e Liberdade: Ronald Dworkin e a Concepção Contemporânea de Direitos Humanos. Belém: Editora CESUPA, 2004.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos.1 ed. São Paulo: Companhia das Letras. 1988.

_____. Desafios: ética e política. São Paulo: Siciliano. 1995.

LEFF, Enrique. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 72. Apud RAMMÊ, Rogério Santos. Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticas-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Dados eletrônicos. – Caxias do Sul, RS: Educs,2012. pag. 29.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. Direito ambiental na sociedade de risco. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. A Amazônia no século 21: novas formas de desenvolvimento. Revista Direito GV, v. 8, p. 527-552, 2012.

_____. A Amazônia no Século XXI: novos dilemas e suas implicações no cenário internacional. In: Gilberto Miranda da Rocha; Sonia Barbosa Magalhães; Pierre Teisserenc. (Org.). Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas. Belém-Pa: UFPA, 2009, v. , p. 95-126.

MARÉS, C.F. ou SOUZA FILHO, C. F. M. . Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.). Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. 1ª.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 3, p. 69-111.

MARTINS, Urá Lobato. Direitos Humanos e multiculturalismo: um desafio para a construção do conceito de dignidade da pessoa humana. In: Revista do Curso de Direito da FSG. Caxias do Sul: ano 3, n. 5, jan/jun. 2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá, Ano 1, n. 1, p. 169-196, jan.-jun. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 23 ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar. Princípios Jurídicos e jurisprudência socioambiental. Belo Horizonte: Forum, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. 472 p. (Série ação parlamentar; n. 56).

PINTO, Lúcio Flávio. Carajás, o ataque ao coração da Amazônia, 2ª. ed., Rio de Janeiro: Marco Zero/Studio Alfa Fotoletra, 1982.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o direito Constitucional Internacional. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Direitos Humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Revista Internacional de Direitos Humanos - SUR, Ano 1, n. 1, p. 21 - 49.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: a Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

RAMMÊ, Rogério Santos. Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticas-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Dados eletrônicos. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. A questão geopolítica da Amazônia. Brasília: Senado Federal, 2005.

RIVERO, S.; COONEY, PAUL. A Amazônia Como Fronteira da Acumulação do Capital. In: Marcelo Bentes Diniz. (Org.). Desafios e Potencialidades para a Amazônia do Século XXI. 1ed. Pará: Editora Paka-Tatu Ltda., 2011, v. 1, p. 303-340.

ROCHA, Everardo. O que é etnocentrismo? São Paulo: Brasiliense, 2004 APUD MARTINS, Urá Lobato. Direitos Humanos e multiculturalismo: um desafio para a construção do conceito de dignidade da pessoa humana. In: Revista do Curso de Direito da FSG. Caxias do Sul: ano 3, n. 5, jan/jun. 2009. p. 178.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Garamond, 2000.

SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. Tradução: Eneida Araújo. São Paulo: Vértice, 1986.

SAKAI, Leticia. A Hidrelétrica de Belo Monte: Reflexões sobre a exploração de recursos naturais sob a perspectiva do Direito Internacional e dos Direitos Humanos. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos – IBDH, Ano 12, Vol. 12, Número 12 – 2012 – p. 265 / 276.

SANTINI, Juliana. Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. Os direitos humanos na pós-modernidade. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais, n. 10, 1989.

_____. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 3, p. 27 e 35. Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos.

_____. Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento. Cortez Editora, 2013.

SANTOS, Roberto. História Econômica da Amazônia: 1800-1920. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles H. Conflitos sociais e a formação da Amazônia. Tradução de Noemi Miyasaka Porro e Raimundo Moura. Belém: EDUFPA, 2012.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Companhia das Letras. São Paulo: 2000.

SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional, 3.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Leticia Borges e OLIVEIRA, Paulo Celso de. (Coords.). Socioambientalismo: Uma realidade - Homenagem a Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVEIRA, Edson D. (Org.); CAMARGO, Serguei A. (Org.). Socioambientalismo de fronteiras - biodiversidade e sociodiversidade na Amazônia Continental. 1^a. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVEIRA, E. D. . Socioambientalismo Amazônico. Curitiba: Juruá, 2008.

SUNSTEIN, Cass R. The partial constitution. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

_____. A Constituição Parcial. Belo Horizonte: Del Rey editora, 2008.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____. *Verdade e Consenso*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TAQUARY, Eneida Orbage de Britto. O direito ao meio ambiente sadio: a proteção pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. Año 1, N° 2, 2013.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.

_____. *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente Seminario de Brasilia de 1992*. Antonio Augusto Cancado Trindade Editor, Segunda Edición, 1995 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, disponível em <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1985> , acesso em 17/04/2015 , ISBN 9977-962-66-9.

_____. Os direitos humanos e o meio ambiente. *In* Symonides, Janusz. *Direitos Humanos: novas dimensões e desafios*. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. p. 161-203.

UBA, Vanessa Cirio; CABELLO, Marcos Eduardo . Do sistema interamericano à iniciativa de criação do sistema árabe de proteção dos direitos humanos e o reflexo do universalismo e do relativismo cultural na busca pelo efetivo desenvolvimento dos sistemas de proteção. *In*: Ingrid Giachini Althaus. (Org.). *O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Iglu, 2011, v. 1, p. 1-156.

APENDICE A – RELATÓRIOS DOS PROCESSOS JUDICIAIS REFERENTES À UHE DE BELO MONTE

1. Interpretação de dispositivos Constitucionais

1.1. Ação Civil Pública n. 00709-88.2006.4.01.3903. – A questão da interpretação do art. 231, §3º. Da Constituição Federal de 1988. MPF versus IBAMA e ELETRONORTE

O caso ora analisado remonta a discussão ocorrida em processo judicial de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal no Pará contra o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, objetivando anular o Decreto Legislativo n.º 788/2005 e assegurar a oitiva prévia dos povos indígenas, nos termos do art. 231, § 3º da CF/88¹.

Em 2005, o Congresso editou o Decreto Legislativo n. 788 concedendo a autorização ao Poder Executivo para implantação do aproveitamento hidroelétrico de Belo Monte no trecho do Rio Xingu, denominado “Volta Grande do Xingu”².

Contra o aludido decreto legislativo, o Procurador-Geral da República promoveu Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 3573, sob os seguintes fundamentos: a) ausência de lei complementar que disponha sobre a forma de exploração dos recursos hídricos em área indígena, nos termos do § 6º do artigo 231 da Constituição; b) ocorrência de vício formal no Decreto Legislativo 788/2005, por haver sido modificado no Senado sem retorno para apreciação pela Câmara dos

¹ “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (...) § 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.”

² Decreto Legislativo n. 788/2005: “Art. 1º É autorizado o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte no trecho do Rio Xingu, denominado “Volta Grande do Xingu”, localizado no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que julgar necessários.”.

Deputados; c) inconstitucionalidade da delegação de competência do Congresso Nacional para oitiva dos índios. Contudo, o Supremo Tribunal Federal decidiu³ que, embora Decreto Legislativo, o ato é de efeito concreto, não podendo ser contestado pela via concentrada do controle de constitucionalidade, acabando por não analisar o mérito da demanda.

O Ministério Público Federal, por sua vez, propôs a Ação Civil Pública (Processo judicial n. 709-88.2006.4.01.3903, em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 1ª. Região) para que as referidas questões referentes ao Decreto n. 788 fossem devidamente analisadas, mediante controle de constitucionalidade pela via difusa⁴.

Segundo o Ministério Público, em que pese a obrigação constitucional de ouvir as comunidades afetadas, o Congresso Nacional não o fez. E ao invés disso, o ato legislativo, em seu art. 2º, após autorizar os estudos, delegou sua exclusiva atribuição ao Poder Executivo⁵.

Em um primeiro momento (28.3.2006), o Juízo de primeiro grau deferiu a liminar *inaudita altera pars*, para determinar a suspensão de qualquer procedimento empreendido pelos réus da ação para a condução do licenciamento da Usina Hidrelétrica. Contudo, modificou seu entendimento e, em 16.05.2006, revogou a

³EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO N. 788, DE 2005, DO CONGRESSO NACIONAL. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA IMPLEMENTAR O APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO BELO MONTE NO TRECHO DO RIO XINGU, LOCALIZADO NO ESTADO DO PARÁ. ATO CONCRETO. LEI-MEDIDA. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE NECESSÁRIOS AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA. ARTIGO 102, INCISO I, "a", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual [artigo 102, I, "a", CB/88]. Os atos normativos que se sujeitam ao controle de constitucionalidade concentrado reclamam generalidade e abstração. 2. Não cabe ação direta como via de impugnação de lei-medida. A lei-medida é lei apenas em sentido formal, é lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração. 3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 3573, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2005, DJ 19-12-2006 PP-00035 EMENT VOL-02261-04 PP-00844)

⁴ Considerando os objetivos da dissertação que ora se apresenta, restrinjo-me à análise do caso tão somente quanto ao vício referente ao tópico relacionado à inconstitucionalidade da delegação de competência do Congresso Nacional para oitiva dos índios a ser levada a cabo pelo Poder Executivo.

⁵ Decreto Legislativo n. 788/2005: "Art. 2º Os estudos referidos no art. 1º deste Decreto Legislativo deverão abranger, dentre outros, os seguintes: I - Estudo de Impacto Ambiental - EIA; II - Relatório de Impacto Ambiental - Rima; III - Avaliação Ambiental Integrada - AAI da bacia do Rio Xingu; e IV - estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento, devendo, nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, ser ouvidas as comunidades afetadas. (...)".

liminar deferida. Decisão esta modificada, em sede de Agravo por Instrumento, interposto pelo MPF, e julgado pela 5ª. Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região⁶.

⁶ Agravo de Instrumento nº. 2006.01.00.017736-8/PA. cujo acórdão restou ementado da seguinte forma:

“CONSTITUCIONAL. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. DECRETO LEGISLATIVO 788/2005 QUE AUTORIZA A CONSTRUÇÃO DA UHE BELO MONTE NA VOLTA GRANDE DO RIO XINGU E DELEGA AO IBAMA A OITIVA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS POTENCIALMENTE ATINGIDAS. ACRÉSCIMO FEITO NO TEXTO PELO SENADO SEM REEXAME PELA CÂMARA. ART. 65 PARÁGRAFO ÚNICO DA CF. VÍCIO FORMAL QUE NÃO CAUSOU PREJUÍZO. ALEGAÇÃO DA NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR PARA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. § 6º. DO ART. 231 DA CF/88. DELEGAÇÃO DE ATO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL AO PODER EXECUTIVO (IBAMA) PARA A OITIVA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS. MOMENTO DA CONSULTA AOS ÍNDIOS, § 3º DO ART. 231 DA CF/88.

1. O Congresso Nacional, mediante o Decreto-Legislativo 788/2005, autorizou a construção do complexo hidroelétrico de Belo Monte na Volta Grande do rio Xingu, no Estado do Pará.

2. A UHE Belo Monte é considerada estratégica para o setor elétrico porque faria a integração das diferentes regiões hidrológicas por meio da interligação com o sistema elétrico. A UHE visa o abastecimento do Nordeste e Sudeste.

3. A área de influência direta da UHE abrange os municípios de Vitória do Xingu, Altamira, Senador José Porfírio e Anapu, com a inundação dos igarapés Altamira e Ambé que cortam a cidade de Altamira, inundação de parte da área rural do Município de Vitória do Xingu, redução da água e jusante do barramento do rio na Volta Grande do Xingu e interrupção do transporte fluvial de Altamira para comunidades ribeirinhas a jusante, até o rio Bacajá.

4. O rio Xingu é utilizado como via fluvial para o transporte de passageiros e da produção extrativista regional. É o único acesso existente para a comunidade à jusante de Altamira até o rio Bacajá, incluindo comunidades garimpeiras e indígenas. Com a construção da barragem a 30Km à jusante de Altamira, o transporte ficará interrompido.

5. Os impactos imediatos incidirão sobre povos indígenas que possuem língua e culturas diferentes. O impacto da construção da UHE Belo Monte não será apenas ambiental, mas sistêmico por reassentamento, alagamento de aldeias e roças. A área da UHE será submetida a pressões migratórias, grilagem, ocupações clandestinas, garimpagem, extração de madeira.

6. A consulta se faz diretamente à comunidade envolvida com o projeto da construção. É do Congresso Nacional a competência exclusiva para fazer a consulta, pois só ele tem o poder de autorizar a obra. O § 3º do artigo 231 da CF/88 condiciona a autorização à oitiva.

7. As alterações ecológicas, demográficas e econômicas conhecidas decorrentes da exploração de recursos naturais da terra indígena impõem o dever de ouvir as comunidades afetadas nos termos do § 3º do art. 231 da CF/88.

8. Sendo a oitiva das comunidades indígenas afetadas um antecedente condicionante à autorização, é inválida a autorização para a construção da UHE Belo Monte outorgada no Decreto Legislativo 788/2005 do Congresso Nacional.

9. O impacto do empreendimento deve ser analisado em laudo antropológico e estudo de impacto ambiental prévios à autorização prevista no § 3º, do artigo 231 da CF/88.

10. Antes de autorizar a UHE de Belo Monte o Congresso necessita de dados essenciais para saber a extensão dos danos ambientais e sociais que ocorrerão e as soluções para poder atenuar os problemas que uma hidrelétrica no meio de um grande rio trará.

11. A audiência pública prevista no artigo 3º da Resolução CONAMA não se confunde com a consulta feita pelo Congresso Nacional nos termos da Constituição.

12. A FUNAI, os índios, ribeirinhos, comunidades urbanas, ambientalistas, religiosos etc, todos podem ser ouvidos em audiência pública inserida no procedimento de licenciamento ambiental. Tal audiência realizada pelo IBAMA para colher subsídios tem natureza técnica. A consulta realizada pelo Congresso às comunidades indígenas afetadas por obras em suas terras tem por objetivo subsidiar a decisão política.

13. Concluído o estudo de impacto ambiental e o laudo antropológico, o Congresso consultará os índios.

A Presidência do STF, em sede de suspensão de liminar, deferiu o pedido, suspendendo em parte a execução do acórdão proferido, para permitir ao IBAMA que proceda à oitiva das comunidades indígenas interessadas, por vislumbrar lesão à ordem pública⁷.

O Juiz de piso, ao sentenciar a ação, no tocante ao art. 231, § 3º. da CF, declarou que o Decreto Legislativo 788/2005 não contraria o disposto no § 3º do art. 231 da CF/88. Segundo o magistrado, este mandamento constitucional não impôs um momento para que as comunidades indígenas sejam ouvidas. Entendeu que a oitiva definitiva das comunidades indígenas não é oportuna, neste momento, uma vez que não há como consultar as comunidades envolvidas, inclusive as indígenas, sem antes efetuar um estudo de viabilidade/antropológico, que deverá definir quais as comunidades diretamente afetadas, para que então, de posse de dados técnicos, e não casuísticos, possam os interessados se manifestar, o que não impede, obviamente, que todos os seguimentos da sociedade sejam consultados durante os estudos de viabilidade do projeto.

Foi além, informando que a sequência correta do procedimento referente ao caso, teria primeiramente a autorização legislativa do aproveitamento dos recursos hídricos, após isso, a realização de estudos de viabilidade (EIA/RIMA) e fazendo parte desses estudos a oitiva das comunidades indígenas; após, a concessão ou

14. Agravo parcialmente provido.”.

⁷ Suspensão de Liminar nº. 125/2007. De acordo com a decisão, a decisão do TRf 1ª. Região impugnada ofendeu a ordem pública, entendida no contexto da ordem administrativa, e à economia pública, quando considerou inválido, naquele momento, o Decreto Legislativo 788/2005 e proibiu ao IBAMA que elaborasse a consulta política às comunidades interessadas. Isso porque: a) o Decreto encontra-se em plena vigência, inexistindo, até a presente data, notícia de sua revogação, nem declaração de inconstitucionalidade pelo STF e; b) evidencia-se caráter meramente programático do ato legislativo no sentido de autorizar ao Poder Executivo a implantação do empreendimento a ser desenvolvido após estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que julgar necessários. A decisão considerou, por essas razões, que o artigo 3º do Decreto legislativo 788/2005 prevê que os estudos citados no art. 1º são determinantes para viabilizar o empreendimento, e concluiu que, se aprovados os estudos pelos órgãos competentes, o Poder Executivo poderá adotar as medidas previstas em lei objetivando a implantação do empreendimento. Segundo a decisão os estudos em referência estão definidos no art. 2º, o qual, em seu inciso IV, que prevê explicitamente a observância do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, pelo que é fora de dúvida que a questão atinente ao pretenso desrespeito pelo Congresso Nacional da norma inscrita no parágrafo 3º do art. 231 da lei Magna ficou afastada. A cerca do argumento de que os estudos de natureza antropológica têm por finalidade indicar, com precisão, quais as comunidades serão afetadas, reputou necessário que as comunidades indígenas fossem ouvidas somente a posteriori. Argumentou, por fim, que se não fosse viabilizado o aproveitamento hidroelétrico, naquele momento, haveria o comprometimento do planejamento da política energética do país e, em decorrência da demanda crescente de energia elétrica, seria necessária a construção de dezesseis outras usinas na região, com ampliação em quatorze vezes da área inundada, o que agravaria o impacto ambiental e os vultosos aportes financeiros despendidos pela União.

não do licenciamento ambiental; uma vez concedida a licença, segue-se a licitação, o projeto básico e, por fim, a construção da hidrelétrica.

Já em análise de apelação proposta pelo MPF, o TRF 1ª. Região, em decisão majoritária, manteve a sentença utilizando-se basicamente dos mesmos argumentos e acrescentando a irreversibilidade da continuidade do empreendimento porquanto houve: 1º) manifestação inequívoca da vontade política, preordenada à implementação de políticas públicas voltadas para o saneamento do setor energético do país, expressa e implementada na deliberação estatal de levar a cabo o aproveitamento hidroelétrico de Belo Monte; 2º) vontade e interesse da Administração Pública, especialmente a do Conselho Nacional de Política Energética em dar concretude ao projeto relativo à construção da Usina; 3º) deliberação legislativa pertinente, legítima e oportuna; 4º) uma série de atos perpetrados pela Administração com vistas à implementação do AHE já em curso; e 5º) respaldo do Poder Judiciário, consubstanciado em pronunciamentos do STF e da própria Corte, que asseguraram a continuidade das etapas subseqüentes do empreendimento.

Afirmou, por fim, que extrai-se do texto constitucional a inteligência de que o Constituinte não conferiu ao Congresso Nacional a atribuição de ouvir, por seus representantes, as comunidades afetadas. Que não se trata de delegação de atribuições, até mesmo porque a consulta às comunidades indígenas pode e deve ser realizada por intermédio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a qual possui quadro de pessoal especializado, e que tem o papel institucional de exercer, em nome da União, a proteção e a promoção dos direitos dos povos indígenas; bem como formular, coordenar, articular, acompanhar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro.

Em voto divergente vencido, a Desembargadora Selene Almeida deu provimento ao Recurso do MPF, considerando que a oitiva das comunidades indígenas não se configura matéria passível de delegação ao Poder Executivo, sendo de competência exclusiva do Congresso Nacional e que os povos indígenas que serão direta ou indiretamente atingidos pela construção da UHE não foram ouvidos. Considerou também que a consulta aos grupos é requisito constitucional para qualquer empreendimento de exploração de recursos hídricos e de riqueza mineral.

A magistrada fundamentou sua convicção nos inegáveis impactos do empreendimento sobre as áreas e vida indígenas mencionadas, sendo irrelevante se o empreendimento ocorrerá dentro ou fora das áreas indígenas; bem como, no arcabouço jurídico engendrado pela Constituição vigente que criou um sistema de direitos da população indígena no país.

Segundo ela, a Constituição prevê restrição ao direito de usufruto exclusivo dessas populações sobre as riquezas naturais de suas terras ao permitir, no parágrafo 3º do artigo 231, a possibilidade de aproveitamento de recursos hídricos, incluídos potenciais energéticos e a pesquisa e a lavra de riquezas minerais em terras indígenas por terceiros. Contudo, a norma do parágrafo 3º do artigo 231, condiciona que tais atividades sejam precedidas de autorização essencial do Congresso Nacional. Tal previsão do legislador constituinte que exige a prévia autorização legislativa para o aproveitamento de recursos hídricos e pesquisa e lavra de riquezas minerais é uma forma de proteção e garantia que os interessados em possível exploração não causem danos as comunidades indígenas por meio de acordos diretos e enganosos que lhes sejam desfavoráveis.

O MPF opôs Embargos de Declaração objetivando reparar omissão no julgamento proferido pelo TRF, porquanto o voto condutor da decisão teria deixado de se pronunciar, especificamente, sobre as normas constantes da Convenção 169 da OIT, resolvendo a questão “em bloco” e negando a incidência do referido tratado, de modo genérico, fazendo-se necessário o pronunciamento da turma julgadora acerca da observância, no caso, dos arts. 6º, 1, a, b e c 2; 7º, 1, 2 e 4; 14, 2 e 15, 1 e 2 da Convenção, bem assim, sobre a incidência, no caso, do Decreto Legislativo 143/2002, que é a norma através da qual o referido instrumento internacional foi incorporado ao ordenamento jurídico interno.

A Quinta Turma do TRF da 1ª Região deu parcial provimento aos Embargos de declaração e reexaminando o recurso de apelação interposto pelo MPF, conferiu-lhe parcial provimento ao recurso⁸.

⁸ CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE, NO ESTADO DO PARÁ. AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (DECRETO LEGISLATIVO Nº. 788/2005) DESPROVIDA DE AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS. VIOLAÇÃO

À NORMA DO § 3º DO ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C OS ARTS. 3º, ITEM 1, 4º, ITENS 1 E 2, 6º, ITEM 1, ALÍNEAS A, B, E C, E 2; 7º, ITENS 1, 2 E 4; 13, ITEM 1; 14, ITEM 1; E 15, ITENS 1 E 2, DA CONVENÇÃO Nº. 169/OIT. NULIDADE. OMISSÃO DO JULGADO. OCORRÊNCIA. EFEITOS MODIFICATIVOS. POSSIBILIDADE. I - Deixando o acórdão embargado de se pronunciar acerca de questão relevante ao deslinde da demanda, como no caso, em que a Turma julgadora não se manifestou acerca da violação da norma dos arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2 da Convenção nº. 169/OIT, impõe-se o acolhimento dos embargos de declaração, veiculados com a finalidade de suprir-se a omissão apontada. II - A discussão que se travou nestes autos gira em torno de direitos difusos, de natureza sócio-ambiental, por se tratar da instalação de empreendimento hidrelétrico, encravado no seio da Amazônia Legal, com reflexos diretos não só em todos os ecossistemas ali existentes, mas, também, primordialmente, em terras e comunidades indígenas, com influência impactante sobre suas crenças, tradições e culturas, conforme assim noticiam os elementos carreados para os presentes autos, a revelar o caráter de repercussão geral da controvérsia instaurada neste feito judicial, que, por sua natureza ontológica, é de caráter difuso-ambiental, a sobrepor-se a qualquer outro interesse de cunho político ou econômico, como no caso, ante o fenômeno da transcendência das questões discutidas no processo judicial, porque diretamente vinculadas à tradicional teoria da gravidade institucional, na visão da Corte Suprema da Argentina, já recepcionada pela doutrina, pela legislação processual (CPC, arts. 543-A, § 1º, e 543-C, caput) e pela jurisprudência dos Tribunais do Brasil, na compreensão racional de que tais questões excedem ao mero interesse individual das partes e afetam de modo direto o da comunidade em geral, a desatrelar-se dos marcos regulatórios da congruência processual, na espécie. III - Nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, "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". IV - A Convenção Internacional 169/OIT, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais, aprovada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, assim estabelece: "Artigo. 3º 1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos. 2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente convenção; Artigo 4º 1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados. 2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados; Art. 6º 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 e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim; Artigo 7º 1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam. Artigo 13 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação; Artigo 14 1. Dever-se-á reconhecer

aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes; Artigo 15 1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades". V - Afigura-se equivocado e omissivo o Acórdão embargado, ao considerar que o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, apenas sinalizando a decisão monocrática da Presidência da Suprema Corte, nos autos da Suspensão de Liminar nº. 125-6/PARÁ, arquivados em 12/11/2007, sem considerar o que dispõem o Regimento Interno da referida Corte Suprema (art. 21, incisos IV e V) e a Lei 9.868, de 10/11/99 (arts. 10, 11 e 12 e respectivos parágrafos), a exigir decisão colegiada da maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, na matéria, o que não ocorreu, na espécie. Ademais, não há que se cogitar, na espécie, de invasão da esfera de discricionariedade administrativa, na formulação e implementação da política energética nacional, pela atuação diligente do Poder Judiciário, no controle dessas políticas públicas ambientais (CF, art. 5º, XXXV), em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, caput), como assim já orienta a sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADPF 45 MC/DF - Rel. Ministro Celso de Mello - julgado em 29/04/2004 e RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celso de Mello, inter plures). VI - Na hipótese dos autos, a localização da Usina Hidrelétrica Belo Monte, no Estado do Pará, encontra-se inserida na Amazônia Legal e sua instalação causará interferência direta no mínimo existencial-ecológico de comunidades indígenas, com reflexos negativos e irreversíveis para a sua sadia qualidade de vida e patrimônio cultural em suas terras imemorais e tradicionalmente ocupadas, impondo-se, assim, a autorização do Congresso Nacional, com a audiência prévia dessas comunidades, nos termos dos referidos dispositivos normativos, sob pena de nulidade da autorização concedida nesse contexto de irregularidade procedimental (CF, art. 231, § 6º), como no caso. VII - No caso em exame, a autorização do Congresso Nacional, a que alude o referido dispositivo constitucional em tela (CF, art. 231, § 3º), afigura-se manifestamente viciada, em termos materiais, à mingua de audiência prévia das comunidades indígenas afetadas, que deveria ocorrer à luz dos elementos colhidos previamente pelo estudo de impacto ambiental, que não pode, em hipótese alguma, como determinou o Decreto Legislativo 788/2005, ser um estudo póstumo às consultas necessárias à participação das comunidades indígenas. A Constituição do Brasil não consagrou um estudo póstumo de impacto ambiental; ela consagrou um estudo prévio de impacto ambiental (CF, art. 225, § 1º, IV), e o governo federal quer implantar um estudo póstumo de impacto ambiental, na espécie, assim, anulando os direitos fundamentais dessas comunidades indígenas. VIII - Na ótica vigilante da Suprema Corte, "a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...) O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações" (ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006). Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito

Segundo o voto relator deste julgamento, no caso em exame, o acórdão embargado não se manifestou acerca da violação da norma dos arts. 3º, item 1, 4º,

pela natureza, nos direitos humanos universais, com abrangência dos direitos fundamentais à dignidade e cultura dos povos indígenas, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a Carta Ambiental da França (02.03.2005), estabelecendo que "o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável. IX - Nesse contexto de desafios das metas de desenvolvimento para todos os seres vivos, neste novo milênio, na perspectiva da Conferência das Nações Unidas - Rio+20, a tutela jurisdicional-inibitória do risco ambiental, que deve ser praticada pelo Poder Judiciário Republicano, como instrumento de eficácia dos princípios da precaução, da prevenção e da proibição do retrocesso ecológico, como no caso em exame, no controle judicial de políticas públicas do meio ambiente, a garantir, inclusive, o mínimo existencial-ecológico dos povos indígenas atingidos diretamente e indiretamente em seu patrimônio de natureza material e imaterial (CF, art. 216, caput, incisos I e II) pelo Programa de Aceleração Econômica do Poder Executivo Federal, há de resultar, assim, dos comandos normativos dos arts. 3º, incisos I a IV e 5º, caput e incisos XXXV e LXXVIII e respectivo parágrafo 2º, c/c os arts. 170, incisos I a IX e 225, caput, e 231, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, em decorrência dos tratados e convenções internacionais, neste sentido, visando garantir a inviolabilidade do direito fundamental à sadia qualidade de vida, bem assim a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em busca do desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações. X - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a conseqüente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada). No caso concreto, impõe-se com maior rigor a observância desses princípios, por se tratar de tutela jurisdicional em que se busca, também, salvaguardar a proteção da posse e do uso de terras indígenas, com suas crenças e tradições culturais, aos quais o Texto Constitucional confere especial proteção (CF, art. 231 e §§), na linha determinante de que os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses das populações e comunidades indígenas, bem como habilitá-las a participar da promoção do desenvolvimento sustentável (Princípio 22 da ECO-92, reafirmado na Rio + 20). XI - Embargos de declaração parcialmente providos, com modificação do resultado do julgamento. XII - Apelação provida, em parte. Sentença reformada. Ação procedente, para coibir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA de praticar qualquer ato administrativo, e tornar insubsistentes aqueles já praticados, referentes ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, em decorrência da invalidade material do Decreto Legislativo nº. 788/2005, por violação à norma do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2 da Convenção nº. 169/OIT, ordenando às empresas executoras do empreendimento hidrelétrico Belo Monte, em referência, a imediata paralisação das atividades de sua implementação, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5º). (EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903 / PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.316 de 27/08/2012)

itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2 da Convenção nº. 169/OIT⁹.

Consignou que a instalação do empreendimento causará interferência direta no mínimo existencial-ecológico de comunidades indígenas, com reflexos negativos e irreversíveis para a sua sadia qualidade de vida e patrimônio cultural em suas terras imemorais e tradicionalmente ocupadas, impondo-se, assim, a autorização do

⁹ A Convenção Internacional 169/OIT estabelece: “Artigo. 3º 1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos. 2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente convenção; Artigo 4º 1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados. 2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados; Art. 6º 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 e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim; Artigo 7º 1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam. Artigo 13 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação; Artigo 14 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes; Artigo 15 1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades”.

Congresso Nacional, com a audiência prévia dessas comunidades, nos termos dos referidos dispositivos normativos.

Além disso, a autorização do Congresso Nacional, a que alude o art. 231, § 3º da CF, afigura-se manifestamente viciada, em termos materiais, à mingua de audiência prévia das comunidades indígenas afetadas, que deveria ocorrer à luz dos elementos colhidos previamente pelo estudo de impacto ambiental, que não pode, em hipótese alguma, como determinou o Decreto Legislativo 788/2005, ser um estudo póstumo às consultas necessárias à participação das comunidades indígenas. A Constituição do Brasil não consagrou um estudo póstumo de impacto ambiental; ela consagrou um estudo prévio de impacto ambiental (CF, art. 225, § 1º, IV), e o governo federal quer, segundo a decisão, implantar um estudo póstumo de impacto ambiental, na espécie, assim, anulando os direitos fundamentais dessas comunidades indígenas.

Assim o TRF da 1ª. região concedeu efeitos modificativos aos embargos de declaração, reanalisando a apelação do MPF e julgando a ação procedente, para proibir o IBAMA de praticar qualquer ato administrativo, e tornar insubsistentes aqueles já praticados, referentes ao licenciamento ambiental da UHE Belo Monte, em decorrência da invalidade material do Decreto Legislativo nº. 788/2005, por violação à norma do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2 da Convenção nº. 169/OIT, ordenando às empresas executoras do empreendimento hidrelétrico a imediata paralisação das atividades de sua implementação, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5º). Entretanto, essa decisão encontra-se suspensa em virtude da suspensão de liminar concedida pela presidência do STF anteriormente.

1.2. Ação Civil Pública n. 25997-08.2010.4.01.3900 – A Questão da interpretação do art. 176, §1º da Constituição Federal de 1988. MPF versus ANEEL, IBAMA, FUNAI, UNIÃO e ELETROBRÁS.

O Ministério Público Federal propôs ação civil pública contra ANEEL, IBAMA, FUNAI, UNIÃO e ELETROBRÁS, fundamentando-se na falta de regulamentação suficiente do art. 176, §1º da CF/88, visando obter a declaração judicial de nulidade da Licença Prévia nº 342/2010, expedida pelo IBAMA e do edital ANEEL nº 006/2009, de concessão de exploração de potencial de energia hidráulica do projeto AHE de Belo Monte; assim como, ordenar a estas Autarquias se abstenham de emitir nova Licença Prévia (IBAMA) e qualquer ato administrativo que enseje a realização do referido Leilão (ANEEL) antes de regulamentado o referido dispositivo constitucional, sob pena de multa. Objetiva ainda impedir que a FUNAI e a UNIÃO permitam o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulico referentes à UHE Belo Monte enquanto não regulamentado o dispositivo constitucional.

A ação em análise tem por fundamento a não regulamentação da norma constante no art. 176, § 1º da Constituição Federal¹⁰, no que diz respeito às terras indígenas diretamente afetadas por empreendimentos de aproveitamento de potenciais de energia hidráulica como o de Belo Monte¹¹.

Considerando tratar-se de uma norma constitucional de eficácia limitada, apenas parcialmente regulamentada por legislação infraconstitucional, de modo que não fixou as “condições específicas” que menciona, para o desenvolvimento da atividade de potencial hidroelétrico em terras indígenas, concluiu-se que não é possível o desenvolvimento da atividade de geração de energia através de potenciais de energia hidráulica em terra indígena sem que seja editada a lei em comento e que as condições específicas nela previstas sejam observadas.

¹⁰ Estabelece a Constituição Federal de 1988: “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.”.

¹¹ O projeto do AHE de Belo Monte prevê o desvio do Rio Xingu na localidade denominada Sítio Pimental, fazendo com que a vazão do Rio Xingu fique reduzida em um percurso de aproximadamente 100 km de extensão, abarcando terras indígenas, populações ribeirinhas e grande extensão de floresta. A vazão reduzida da água no leito original do Rio Xingu ocorrerá em virtude do desvio decorrente dos canais para a formação do reservatório da UHE e significa que, no referido trecho, o Rio Xingu terá a passagem de água restringida à quantidade predeterminada pelo Empreendedor. Diante disso, o projeto propôs um hidrograma ecológico que deverá ser seguido pelo empreendedor a fim de manter a vazão e a conseqüente qualidade ambiental.

O MPF sustenta que haverá uma redução drástica da passagem da água no leito do Rio Xingu, diminuindo consideravelmente a possibilidade de navegação, pesca, rituais, ou seja, do modo tradicional de vida dos índios, sem falar na repercussão não menos grave na vida das demais pessoas que ali vivem, notadamente a população ribeirinha¹². E sendo assim, não é lícito o deferimento de Licença Prévia, execução de leilão ou qualquer ato administrativo, que permita a construção do empreendimento AHE Belo Monte, antes da regulamentação da mencionada norma constitucional, sob pena de nulidade absoluta.

Concordando com os argumentos da ação, o Juízo Federal da Subseção Judiciária de Altamira-PA deferiu o pedido de liminar formulado, determinando a imediata suspensão dos efeitos da Licença Prévia nº 342/2010 e do edital ANEEL nº 006/2009, em especial a realização do leilão marcado para ocorrer no dia 20/04/2010; bem como impedindo o IBAMA de emitir nova Licença Prévia, sem que antes haja a regulamentação do art. 176, § 1º, da CF/88, e do mesmo modo, impedindo a ANEEL de realizar qualquer ato administrativo preparatório do leilão de concessão do projeto AHE Belo Monte, antes da regulamentação da citada norma constitucional, tudo sob pena de multa por descumprimento.

Contudo, a presidência do TRF-1ª Região suspendeu a liminar concedida¹³, fundamentando-se em informações do IBAMA e da FUNAI segundo as quais o empreendimento não se encontra localizado em área indígena, sendo estas afetadas indiretamente. Ademais, considerou que a medida liminar tem o condão de causar grave lesão à ordem pública, pois invade a esfera de discricionariedade da administração e usurpa a competência privativa da administração pública de conceder a autorização para o empreendimento. Reputou, ainda, o empreendimento é de vital importância, parte integrante de um pacote maior de programas de investimentos destinados a dotar o país de uma infraestrutura energética suficiente para assegurar o crescimento econômico sustentável, e sua paralisação acarretará prejuízos de grande vulto para a economia nacional, configurando, portanto, lesão à economia pública.

¹² Segundo o MPF, a peculiaridade deste empreendimento consiste exatamente em desviar o leito natural do rio, criando canais de derivação, e diminuindo drasticamente a vazão no leito originário. Esta forma de barramento não tem precedente em território nacional e em decorrência disso, surge a problemática de interpretação/aplicação do art. 176, § 1º, da CRFB.

¹³ Processo de suspensão de liminar ou antecipação de tutela n. 21954-88.2010.4.01.0000/PA.

Em suas defesas, as requeridas sustentaram que o empreendimento não está localizado em áreas indígenas, não se podendo confundir a localização física da usina com a área de abrangência dos impactos ambientais. Desse modo, realizar-se-ia a interpretação em conjunto dos art. 176, §1º e 231, §3º¹⁴ da Constituição. Argumentaram que deve-se buscar a compatibilidade do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Foram ressaltadas as medidas mitigadoras e compensatórias dos referidos impactos. Ademais, trouxeram informações a respeito da importância estratégica do empreendimento e da opção governamental pela energia hidrelétrica que seria limpa e barata, comparada com outras fontes de energia.

A sentença concordou com os argumentos de defesa, e julgou improcedentes os pedidos da ação.

Destacou que não existem dúvidas a respeito dos impactos sobre as comunidades indígenas existentes às proximidades da UHE de Belo Monte. Contudo, tais impactos serão decorrentes, não da construção da hidrelétrica em si, mas sim, de forma indireta, da vazão diminuída no Rio Xingu, necessária ao aproveitamento do recurso hídrico.

O magistrado asseverou que não se ignora os impactos danosos aos povos indígenas da região, mas deve-se observar que, diante da constatação de que o empreendimento não está localizado em áreas indígenas, afasta-se a alegação de nulidade por desrespeito ao art. 176, §3º da CF, voltando-se a questão da proteção das populações nativas para a vigilância, por partes dos diversos órgãos de controle de todas os níveis da federação, do correto funcionamento e efetividade dos instrumentos de proteção fixados no ordenamento jurídico. Ou seja, o primordial é apurar se as prescrições relativas à proteção dos direitos indígenas contidas no projeto do empreendimento estão sendo devidamente observadas, de modo a permitir o desenvolvimento sustentável na região.

¹⁴“Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.(...)§ 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.”.

O MPF interpôs recurso de apelação que ainda não foi julgado.

2. Informação e Participação

2.1. Ação Civil Pública n. 0025779-77.2010.4.01.3900 (2009.39.03.000326-2) – MPF versus ELETROBRAS, ELETRONORTE, ANEEL, IBAMA, GRUPO CAMARGO CORREA, CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT E GRUPO ANDRADE GUTIERREZ.

O Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública contra ELETROBRAS, ELETRONORTE, ANEEL, IBAMA, Grupo Camargo Correa, Construtora Norberto Odebrecht e Grupo Andrade Gutierrez objetivando a declaração da nulidade da aprovação do Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu e do registro do estudo de viabilidade da UHE Belo Monte, ambos por parte da ANEEL; bem como a declaração de nulidade do aceite do estudo de impacto ambiental e seu respectivo resumo (EIA/RIMA) do empreendimento pelo IBAMA.

Segundo o MPF, o procedimento de aproveitamento hidrelétrico se desenvolve de acordo com as seguintes etapas: 1) Estimativa de Potencial Hidrelétrico¹⁵; 2) Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográficas¹⁶; 3) Viabilidade do Empreendimento Hidrelétrico¹⁷; 4) Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA)¹⁸; 5)

¹⁵ O primeiro estágio do procedimento consiste em identificar os prováveis cursos d'água com potencialidade de gerar energia elétrica através do potencial hidráulico do rio. “Nesta etapa que se procede a análise preliminar das características da bacia hidrográfica, especialmente quanto aos aspectos topográficos, hidrológicos, geológicos e ambientais, no sentido de verificar sua vocação para geração de energia elétrica”. (Manual de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica, pág. 24).

¹⁶ É o estudo caracterizado pela concepção e análise de várias alternativas de divisão de queda para a bacia hidrográfica, formadas por um conjunto de projetos, que são comparadas entre si, visando selecionar aquela que apresente melhor equilíbrio entre os custos de implantação, benefícios energéticos e impactos socioambientais.”(Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacia Hidrográfica, pág. 24).

¹⁷ O Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacia Hidrográfica define essa fase como o conjunto de “estudos mais detalhados, para a análise da viabilidade técnica, energética, econômica e socioambiental que leva a definição do aproveitamento ótimo que irá ao leilão de energia. Os estudos contemplam investigações de campo no local e compreendem o dimensionamento do aproveitamento, do reservatório e da sua área de influência e das obras de infra-estrutura locais e regionais necessárias para sua implantação. Incorporam análises dos usos múltiplos da água e das interferências socioambientais. Com base nesses estudos, são preparados o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de um empreendimento específico, tendo em vista a obtenção da Licença Prévia (LP), junto aos órgãos ambientais.” (Manual de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica, pág. 24).

Licença Prévia¹⁹; 6) Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica²⁰; 7) Licitação; 8) Projeto Básico²¹; 9) Licença de Instalação²²; 10) Projeto Executivo²³; 11) Licença de Operação²⁴.

De acordo com o MPF, o procedimento de aproveitamento hidráulico de Belo Monte é nulo, pois descumpriu os estágios obrigatórios do regular desenvolvimento do procedimento. De acordo com a Instituição, a aprovação do inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica do Rio Xingu ocorreu sem o término da obrigatória avaliação ambiental integrada, componente obrigatório da referida fase do procedimento administrativo, violando o Princípio da Precaução.

Ademais, afirma o MPF que o Empreendedor realizou reunião técnica no município de Belém, para apresentar o estudo preliminar da Avaliação Ambiental Integrada, no dia 23 de março de 2009, sem convocar a população diretamente afetada para discuti-lo de forma prévia e, que até o momento, fora realizada apenas uma Audiência, no município de Altamira, no dia 05 de maio de 2009, sem efetiva

¹⁸ Estudo de Impacto Ambiental (Eia/Rima) é definido pela Resolução 237/97 do Conama como todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

¹⁹ Consoante o art. 8^a da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, licença prévia é a licença concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

²⁰ É o ato administrativo proferido pela Agência Nacional de Águas (ANA), em que se verifica a viabilidade do empreendimento ao uso múltiplo e racional da água, considerando toda a bacia hidrográfica, nos termos do art. 1^o e seguintes da Resolução 131/2003 ANA.

²¹ Adjudicado o Vencedor do Leilão, é ônus do concessionário realizar o Projeto Básico do Empreendimento. Neste documento, aproveitamento concebido nos estudos de viabilidade é detalhado, de modo a definir, com maior precisão, as características técnicas do projeto, as especificações técnicas das obras civis e equipamentos eletromecânicos, bem como os programas socioambientais. (Manual de Inventário Hidrelétrica da bacia Hidrográfica, pág. 24).

²² Ato que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante (art. 8^o, II, da resolução n. 237 do CONAMA).

²³ Projeto que “contempla a elaboração dos desenhos dos detalhamentos das obras civis e dos equipamentos eletromecânicos, necessários a execução da obra e a montagem dos equipamentos. Nesta etapa são tomadas todas as medidas pertinentes a implantação do reservatório, incluindo a implementação dos programas socioambientais, para prevenir, minorar ou compensar os danos socioambientais, devendo ser requerida a Licença de Operação (LO).” (Manual de Inventário Hidrelétrico da bacia Hidrográfica, pág. 24).

²⁴ É o ato que autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação (art. 8^o, II, da resolução n. 237 do CONAMA).

participação dos movimentos sociais e da população civil, deslegitimando a própria audiência e violando o Princípio da Participação.

Além disso, de acordo com a ação, outra nulidade se deu devido à realização do Estudo de Impacto Ambiental pelo Empreendedor sem que se tivesse concluído a Avaliação Ambiental Integrada e o Estudo de Viabilidade do Empreendimento²⁵, constituindo verdadeiro “atropelo” sem precedentes dos ritos técnicos de licenciamento de empreendimentos hidrelétricos.

Por fim, o MPF alega que o IBAMA postergou a apresentação de documentos indispensáveis²⁶ a expedição do aceite do EIA/RIMA do

²⁵ Segundo o MPF, violou-se o manual de Inventário Hidrelétrico da bacia Hidrográfica que, em sua pág. 24, estabelece: “Em seguida (ao Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica), ocorre a etapa de Viabilidade, na qual são efetuados estudos mais detalhados, para a análise da viabilidade técnica, energética, econômica e socioambiental que leva a definição do aproveitamento ótimo que irá ao leilão de energia. Os estudos contemplam investigações de campo no local e compreendem o dimensionamento do aproveitamento, do reservatório e da sua área de influência e das obras de infra-estrutura locais e regionais necessárias para sua implantação. Incorporam análises dos usos múltiplos da água e das interferências socioambientais. Com base nesses estudos, são preparados o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de um empreendimento específico, tendo em vista a obtenção da Licença Prévia (LP), junto aos órgãos ambientais.”. De acordo com a ação judicial, o Relatório Complementar do Estudo de Viabilidade da UHE Belo Monte foi entregue em 20 de março de 2009, enquanto que o Estudo de Impacto Ambiental já havia sido entregue no dia 27 de fevereiro de 2009, quase 01 mês antes.

²⁶ Segundo a ação, o IBAMA condicionou o aceite à adoção das seguintes medidas: apresentação do Estudo Espeleológico, parte biótica, conforme Termo de Referência específico emitido pelo Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas – CECAV, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio; em relação aos estudos de qualidade da água (modelos preditivos), apresentação dos resultados de modelagem para os parâmetros descritos no Termo de Referência, ou apresentar a justificativa pela sua não realização; apresentação de informações sobre as populações indígenas concernentes à análise do IBAMA devem estar no corpo do EIA, relacionadas aos temas pertinentes, conforme solicitado no TR emitido pelo Ibama, ainda que compiladas em um único volume; reapresentação do RIMA ; efetuar o detalhamento do cruzamento dos planos de informação e critérios utilizados para a proposição da APP variável (inclusão e exclusão de áreas), incluindo possibilidade de inserção dos fragmentos de terra firme que formarão a futura APP do reservatório; com relação a estabilidade de encostas, melhor detalhamento, dando ênfase à área urbana de Altamira; apresentação das técnicas/procedimentos de proteção das cavidades naturais aos potenciais impactos gerados pelo enchimento do reservatório e a consequente elevação do lençol freático; apresentação de forma mais completa e abrangente das características físicas da bacia e a descrição da rede hidrográfica; complementação dos estudos para avaliação dos níveis do reservatório em função dos efeitos de remanso, incluindo a evolução com o tempo e depósitos de sedimentos; apresentação das medições de descargas sólidas no posto em Altamira mais recentes do que a campanha utilizada no EIA (ano de 1989) e avaliação comparativa de tais medições para confirmar o aporte de sedimentos quando da última medição realizada, estabelecendo sua validade; apresentação das diretrizes socioambientais que nortearão a regra operacional do aproveitamento, contemplando as diversas situações (sazonalidade diária de geração, paradas intempestivas das unidades geradoras, operação dos vertedouros principal e auxiliar, etc.) incluindo o enfoque para segurança da navegação, dentre outros; que sejam contemplados nos estudos de qualidade de água (modelagem matemática) a compartimentalização dos sistemas em estudo, em relação ao tempo de detenção, principalmente nos reservatórios dos canais e nos braços a serem formados nos igarapés em Altamira; apresentação de Dados Brutos do Meio Biótico

empreendimento, para antes da audiência pública, violando legislação administrativa que determinaria a negativa imediata do aceite no presente caso²⁷.

De acordo com o MPF, tal atitude além de ser ilegal, viola frontalmente os Princípios da Publicidade e da Participação popular na discussão da matéria de mérito do EIA/RIMA, pois a permissão para apresentação de várias questões levantadas pelo IBAMA como não atendidas em momento posterior ao aceite, provoca uma restrição à possibilidade de a sociedade civil interferir diretamente no debate sobre o tema.

Diante de tais argumentos, o MPF requereu a concessão de medida liminar para suspender imediatamente a análise pela ANEEL do Estudo de Viabilidade da AHE Belo Monte, e o processo de licenciamento ambiental no IBAMA, inclusive a continuação da realização do EIA/RIMA pelo empreendedor; ou suspender o prazo para a requisição e realização da audiência pública de apresentação do EIA/RIMA a sociedade civil, até que todos os vícios narrados sejam sanados.

(vegetação, fauna terrestre, quelônios, mamíferos aquáticos, ictioplâncton, ictiofauna) obrigatoriamente de acordo com planilha em Anexo; identificar, caracterizar e mapear todas as APPs a serem diretamente afetadas pelo empreendimento; apresentar complementações dos levantamentos de fitoplâncton, zooplâncton, invertebrados bentônicos e epilítton de forma a atender o requisitado no Termo de Referência ou apresentar justificativas para o subdimensionamento dos estudos; apresentação de complementações dos levantamentos de macrófitas aquáticas que contemplem o aumento da malha amostral, a análise de biomassa para as espécies mais representativas da comunidade, e análises multivariadas que permitam identificar relações entre as espécies, locais de coleta e variáveis ambientais; apresentar a campanha de cheia de mamíferos aquáticos; apresentar as metas a serem alcançadas com a implantação dos programas ambientais a partir de indicadores propostos, relativos aos serviços e infra-estrutura públicos (educação, saúde, segurança e saneamento); apresentar a base de dados correspondente à pesquisa censitária na ADA; apresentar a análise qualitativa e quantitativa dos recursos humanos em educação e dos quadros técnico-profissionais das prefeituras; apresentar os dados de qualidade da água ofertada à população de Altamira e Vitória do Xingu, segundo a legislação de regência e a localização em relação à malha urbana, à AID e às obras previstas para o empreendimento, dos pontos de captação, redes de adução e abastecimento e estações de tratamento de Vitória do Xingu; verificar a ocorrência de outros arranjos produtivos voltados ao comércio exterior, ou confirmar a sua não existência; apresentar Registro Geral de Pesca (RGP) da Secretaria Especial de Pesca, da área de pesquisa da ictiofauna, para servir como referência das comunidades de pescadores; apresentar uma proposta de como será o Hidrograma Ecológico; apresentar uma proposta de gerenciamento das vazões afluentes, turbinadas e vertidas com o enfoque na melhora da qualidade das águas no reservatório dos canais, utilizando-se o vertedouro auxiliar para vertimento em condições de cheias ou parte da vazão pertinente ao hidrograma ecológico; apresentar de forma detalhada os critérios determinantes para a proposta de vazão média mensal proposta; realizar topobatimetria e remodelar matematicamente os níveis de água do rio Bacajá e dos igarapés Bacajaí, Ituna e Itatá para diversos cenários preditivos de interesse; apresentar estudo multidisciplinar acerca da necessidade de se estabelecer uma margem de segurança em termos de vazões afluentes ao TVR (sempre superiores as propostas no estudo) para eventuais adequações futuras no hidrograma ecológico; considerar também os aspectos legais relacionados à concessão de geração de energia.

²⁷ De acordo com o MPF, não havendo norma autorizativa para que o Ibama postergue o prazo para a apresentação de documentos essenciais exigidos no Termo de Referência, o ato de aceite é inválido quando posterga indevidamente a exigência legal.

Em 03 de junho de 2009, o Juízo federal da subseção de Altamira-PA deferiu liminar apenas para suspender o prazo para a requisição e realização da audiência pública de apresentação do EIA/RIMA até o recebimento das defesas das requeridas na ação. Porém, em 31 de julho de 2009, a referida decisão foi suspensa pela Presidência do TRF 1ª. Região²⁸.

Em suas defesas, as demandadas arguíram: a inexistência de exigência legal de incorporação da AAI aos estudos de inventário hidrelétrico, bem como a sua desnecessidade para o caso do empreendimento de Belo Monte e por consequência inexistência de nulidade na aprovação do respectivo inventário pela ANEEL e na registro dos estudos de viabilidade do empreendimento; inexistência de nulidade na entrega de EIA/RIMA antes da aprovação do estudo de viabilidade; e impossibilidade de controle de mérito administrativo pelo Judiciário; dever de respeito à presunção de legitimidade dos atos administrativos e à segurança jurídica.

A sentença do Juízo da 9ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Pará, proferida em 01 de junho de 2012, julgou improcedente a ação.

A sentença considerou desnecessária a antecedência da Avaliação Ambiental Integrada com relação ao Inventário Hidrelétrico, pois essa antecedência só é necessária em casos de avaliação de vários empreendimentos em uma mesma região. No presente caso, trata-se de um único empreendimento conforme declaração estatal constante na Resolução n. 06/2008 do Conselho Nacional de Política Energética²⁹.

²⁸ De acordo com a decisão exarada no Processo de Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela 2009.01.00.038765-2/PA, ao suspender a realização dessas audiências públicas, a decisão de primeiro grau invade a esfera de competência da administração pública, pois cabe ao IBAMA, órgão responsável pela realização das políticas públicas nacionais ligadas ao meio ambiente, decidir, com base nos critérios de conveniência e oportunidade, o momento propício para a sua realização. Além disso, a paralisação das obras, por outro lado, causará grave lesão à ordem econômica, gerando prejuízos para os municípios e os Estados nelas envolvidos, bem assim para o Governo Federal, que precisará lançar mão, daqui a alguns anos, da utilização da energia termelétrica para suprir a carência de energia elétrica, a qual, além de ser mais poluente, tem um custo de produção muito superior ao da energia hidroelétrica. Ademais, para o julgador, a grave lesão à ordem pública está demonstrada na possibilidade de ocorrência do periculum in mora inverso, pois, com a paralisação das obras, o canteiro de obras ficará exposto às intempéries, sujeito a processos erosivos, o que acarretará sérios danos ambientais.

²⁹ A Resolução n. 06/2008 do Conselho Nacional de Política Energética, em seu art. 2º, dispõe: "Determinar que o potencial hidroenergético a ser explorado será somente aquele situado no rio Xingu, entre a sede urbana do Município de Altamira e a sua foz."

Além disso, reputou independentes entre si o Estudo de Impacto Ambiental e o estudo de Viabilidade do empreendimento, isso porque a legislação administrativa sobre a matéria não condicionou a realização do EIA à precedência do estudo de viabilidade do empreendimento.

Quanto às nulidades do aceite do EIA/RIMA pelo IBAMA, a sentença consignou que a concessão do aceite com determinação de apresentação de documentação complementar encontra respaldo na legislação, especificamente o art. 10 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA³⁰, que possibilita ao órgão ambiental solicitar esclarecimentos e complementações do empreendedor ao longo de todo o processo de licenciamento, inclusive após a realização de audiências públicas.

Ademais, o Juízo considerou que a audiência pública realizada atendeu aos princípios da publicidade e da participação popular.

Em 06 de julho de 2012, o MPF interpôs apelação contra a sentença. Este recurso ainda não foi julgado.

2.2. Ação Civil Pública n. 0026161-70.2010.4.01.3900 – MPF versus IBAMA, ELETROBRAS e ELETRONORTE.

O Ministério Público Federal, em conjunto com o Ministério Público do Estado do Pará, propôs ação civil pública contra a Norte Energia S/A. objetivando o reconhecimento da nulidade das audiências públicas realizadas para discutir o

³⁰ “Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade; III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.”

Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, face ao cerceamento do direito de participação da sociedade civil e da violação do direito à informação.

De acordo com as alegações do Ministério Público, em 26 de agosto de 2009, o IBAMA publicou edital de convocação de Audiências Públicas, destinadas a atender os municípios que serão direta e indiretamente influenciados pelo empreendimento. As audiências foram concentradas, em quatro municípios: Altamira-PA, Vitória do Xingu-PA, Brasil Novo-PA e Belém-PA. Os estudos de impacto ambiental ficariam, a partir do dia 25 de agosto, disponíveis nas sedes das Prefeituras dos municípios onde ocorreriam as audiências e, ainda, nos escritórios do IBAMA no Estado do Pará³¹.

O próprio IBAMA, todavia, reconhece como afetados pelo empreendimento os municípios de Placas-PA, Uruará-PA, Medicilândia-PA, Pacajá-PA, Anapu-PA, Senador José Porfírio-PA, Porto de Moz-PA e Gurupá-PA, e as localidades de Belo Monte, Santo Antonio e travessões, além da margem direita do Xingu, e as localidades de Ressaca, Fazenda e Galo, no município de Senador José Porfírio-PA, Travessão Cenec, Travessão Km 45 Cobra-Choca (Volta Grande, Vitória do Xingu), Assurini (PA Assurini, PA Itapuama, PA Arara, PA Ressaca), na Agrovila Sol Nascente, Travessão do Km 27, TI Arara da Volta Grande do Xingu, TI Paquiçambá, MMCC-TA – Movimento de Mulheres, Vitória do Xingu, Arroz Cru, São Pedro, RESEX do Xingu – Comunidade Morro Grande, Agrovila Leonardo da Vinci, RESEX do Iriri e Riozinho do Anfrísio – Comunidade Morro (Riozinho do Anfrísio) e Terra Indígena Tukumã.

Em todos estes locais, entretanto, não ocorreu audiência pública, sendo os interessados dirigidos a comparecer aos municípios-pólos onde estas se realizariam, com a promessa de que a Eletrobrás arcaria exclusivamente com as despesas de locomoção³².

³¹ Localizados em Belém, Marabá, Santarém, Altamira, Breves, Cametá, Oriximiná, Paragominas, Conceição do Araguaia, Tucuruí, Soure, Xinguara e Itaituba

³² As audiências ocorreram, então, com o seguinte cronograma: 10 de setembro de 2009 (quinta-feira) – Brasil Novo – às 13h – englobando os municípios de Placas, Uruará e Medicilândia. 12 de setembro de 2009 (sábado) – Vitória do Xingu – às 10h – englobando os municípios de Pacajás, Anapu (sede), Senador José Porfírio (sede), Porto de Moz e Gurupá, e as localidades de Belo Monte, Santo Antonio e travessões. 13 de setembro de 2009 (domingo) – Altamira – às 15h – englobando a

Após a divulgação das datas das audiências e sua concentração territorial, o MP identificou³³ que o número de audiências era insuficiente, razão pela qual o MP enviou ao IBAMA recomendação para que um número maior de audiências fosse designado para debater o projeto da hidrelétrica de Belo Monte, porém, findo o prazo para resposta, o IBAMA não se pronunciou sobre a recomendação.

Segundo o MP, a população afetada não teria condições de vencer as distâncias³⁴ impostas para comparecer a uma audiência pública, uma vez que os estudos iniciais indicam que a obra afetará direta e indiretamente 66 municípios e 11 terras indígenas, atingindo, apenas na cidade de Altamira 20 mil pessoas, que terão que sair de suas casas, e ao longo do curso, o rio Xingu terá 100 quilômetros de extensão drasticamente alterados.

Além disso, o MP aduziu que o IBAMA, sem aviso prévio, alterou o local designado para a audiência pública em Belém, transferindo-o de um auditório com capacidade de cerca de mil pessoas, para outro, que comportava cerca de 450 pessoas, com instalações improvisadas. Informou ainda, que, na entrada do local da audiência, policiais militares da Força Nacional impediam que os interessados tivessem acesso ao espaço, dentre estes, lideranças indígenas, ocasionando conflitos na frente do local.

Diante de tal contexto, para o MP, as audiências realizadas não obedeceram aos princípios da informação e da participação que regem e justificam o processo administrativo de licenciamento ambiental, resultando em atos administrativos nulos de pleno direito.

margem direita do Xingu, as localidades de Ressaca, Fazenda e Galo, no município de Senador José Porfírio. 15 de setembro de 2009 (terça-feira) – Belém – às 18h.

³³ Lideranças comunitárias das agrovilas e travessões da rodovia Transamazônica e de comunidades ribeirinhas do Xingu levaram ao Ministério Público Federal pedido de extensão das audiências públicas aos locais que serão afetados, em face da dimensão do projeto e a quantidade de comunidades que serão atingidas.

³⁴ Na ação judicial ficou consignado, a título demonstrativo, distância (em km) entre tais municípios: de Placas-PA para Brasil Novo-PA – 200 km; de Uruará-PA para Brasil Novo-PA – 140 km; de Medicilândia-PA para Brasil Novo-PA – 37,6 km; de Pacajá-PA para Vitória do Xingu-PA – 255 km; de Anapu-PA para Vitória do Xingu-PA – 179 km; de Senador José Porfírio-PA para Vitória do Xingu-PA – 201 km; de Gurupá-PA, localizada na Ilha do Marajó, para Vitória do Xingu-PA – impossível o acesso por via terrestre. Ressaltando-se, todavia, que o critério é meramente simbólico, pois a realidade geográfica da região impõe deslocamentos custosos, seja rodoviário, seja fluvial.

Para a Instituição, foram violadas normas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais que tomam como núcleo o direito ao meio ambiente, facilitando sua aplicabilidade, eficácia jurídica e efetividade social, e buscando o alcance dos objetivos de ampliação do controle estatal sobre o agente degradador e social sobre a Administração Pública; de ampliação da participação política da sociedade; de construção pública de decisões; de prevenção de danos e riscos; de racionalização do planejamento público; e de realização da justiça ambiental.

Nesse contexto, o MP requereu ao Judiciário a interrupção do andamento do licenciamento ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, enquanto não realizadas as audiências públicas em todas as localidades afetadas, que contemplem o devido processo legal com a participação dos interessados e respeito às funções institucionais do Ministério Público; e a anulação das audiências realizadas em Vitória do Xingu, Brasil Novo, Altamira e Belém, por não ter propiciado a efetiva participação dos interessados.

Em manifestações de defesa, o IBAMA e a ELETRONORTE arguiram a regularidade no procedimento de realização das audiências públicas, alegando que foi assegurado pelo empreendedor do projeto, o transporte e a alimentação aos participantes, de modo que as audiências atingiram seu objetivo de informar sobre o projeto e ouvir questionamentos e sugestões que foram levados à consideração da equipe técnica, garantindo-se a participação dos interessados.

O Juízo da Vara Federal da Subseção de Altamira-PA considerou que existiam indícios de restrição à participação das pessoas afetadas pelo empreendimento, uma vez que não foram disponibilizadas, segundo o magistrado, informações necessárias, em locais de fácil acesso, com antecedência mínima de trinta dias nos municípios e localidades que podem ser atingidos, restando frustrado o objetivo das audiências públicas.

Diante disso, o Juízo deferiu parcialmente o pedido de liminar para suspender o procedimento de licenciamento do AHE de Belo Monte até que sejam realizadas audiências públicas que comprovadamente contemplem as trinta e duas comunidades potencialmente afetadas pelo empreendimento.

O Presidente do TRF 1ª. Região, em julgamento de pedido de suspensão de liminar³⁵ formulado pelo IBAMA, considerou que as audiências então realizadas tiveram lugar nas comunidades mais atingidas, e a ampla divulgação e a disponibilização de transporte, alimentação e hospedagem propiciaram uma ampla participação popular.

Na decisão, reputou que, ao determinar a realização dessa grande quantidade de audiências públicas, a decisão de primeiro grau invade a esfera de competência da administração pública, pois cabe ao IBAMA, órgão responsável pela realização das políticas públicas nacionais ligadas ao meio ambiente, decidir, com base nos critérios de conveniência e oportunidade, a quantidade, o local e momento propício para a sua realização.

Argumentou que, sopesados os interesses em conflito, a decisão liminar poderá causar grave lesão à ordem econômica, gerando prejuízos para os municípios e os Estados nelas envolvidos, bem assim para o Governo Federal, que eventualmente precisará lançar mão, daqui a alguns anos, da utilização da energia termelétrica para suprir a carência de energia elétrica, a qual, além de ser mais poluente, tem um custo de produção muito superior ao da energia hidroelétrica.

Por fim, consignou a grave lesão à ordem pública em virtude da possibilidade de ocorrência do *periculum in mora* inverso, pois, com a paralisação das obras, o canteiro de obras ficaria exposto às intempéries, sujeito a processos erosivos, o que acarretará sérios danos ambientais.

O processo não alcançou fase de sentença até a conclusão do presente trabalho.

2.3. Ação Civil Pública n. 0025999-75.2010.4.01.3900 – MPF versus ANEEL, ANA, ELETROBRÁS, IBAMA e UNIÃO.

O Ministério Público Federal propôs ação civil pública contra ANEEL, ANA, ELETROBRÁS, IBAMA e UNIÃO objetivando a declaração de nulidade da Licença

³⁵ Processo n. SLAT 2009.01.00.069492-2/PA – TRF1ª Região.

Prévia nº 342/2010 outorgada pelo IBAMA ao AHE de Belo Monte, do Edital de Leilão nº 006/2009 de concessão de exploração de potencial de energia hidráulica de Belo Monte, e da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – CDRH, a que se reporta a Resolução/ANA n.º 740/2009.

Segundo o MPF, o IBAMA não considerou os questionamentos, críticas e sugestões decorrentes das audiências públicas realizadas para a expedição da licença prévia (LP), nem sequer utilizando-as para uma revisão do EIA/RIMA, ensejando apenas a elaboração de condicionantes e a indicação de políticas públicas. Agindo assim, o IBAMA ignorou o viés democrático participativo que o processo de licenciamento ambiental de ter.

No que se refere à viabilidade socioambiental do trecho de Vazão Reduzida (TVR)³⁶, asseverou que não há consenso entre o órgão licenciador e os técnicos que elaboraram o EIA/RIMA acerca da redução ou mitigação dos danos decorrentes do empreendimento³⁷, violando-se, assim o Princípio da Precaução.

Ademais, o autor da ação informou que o IBAMA reconheceu a insuficiência dos estudos apresentados quanto a análise da água do reservatório e do leito do rio³⁸, contudo, mesmo assim, expediu a Licença Prévia, transferindo para momento posterior o prognóstico de qualidade da água.

³⁶ O projeto do AHE de Belo Monte prevê o desvio do Rio Xingu na localidade denominada Sítio Pimental, fazendo com que a vazão do Rio Xingu fique reduzida em um percurso de aproximadamente 100 km de extensão, abarcando terras indígenas, populações ribeirinhas e grande extensão de floresta. A vazão reduzida da água no leito original do Rio Xingu ocorrerá em virtude do desvio decorrente dos canais para a formação do reservatório da UHE e significa que, no referido trecho, o Rio Xingu terá a passagem de água restringida à quantidade determinada pelo Empreendedor. Diante disso, o projeto propôs um hidrograma ecológico que deverá ser seguido pelo empreendedor a fim de manter a vazão e a consequente qualidade ambiental.

³⁷ De acordo com o Ministério Público, técnicos da Diretoria de Licenciamento – DILIC do IBAMA reiteraram a incapacidade de confirmar a viabilidade ambiental do projeto proposto no EIA, o que todavia não impediu o IBAMA de emitir a Licença Prévia com uma série de condicionantes ambientais. Dentre os principais problemas estão a previsão de insegurança alimentar das populações da área, bem como a diminuição da biodiversidade, atestada por especialistas mencionados na ação pelo MPF.

³⁸ Para o Ministério Público, o Parecer nº 114/2009 do Ibama reconhece a insuficiência dos estudos apresentados referentes à qualidade de água dos reservatórios e possíveis consequências socioambientais dos impactos negativos, especialmente quando conclui que: a presença excessiva de elementos metálicos é digna de preocupação; a sequência de estudos é confusa por não apresentar claramente a origem das situações de contorno, dificultando a compreensão; o estudo de modelagem matemática da água (para todos os compartimentos) apresenta deficiências que dificultam a análise; o estudo aponta alta probabilidade de ocorrência de situações críticas de qualidade da água nos reservatórios dos canais, notadamente no período de redução das vazões afluentes (vazante e seca).

Do mesmo modo, o *parquet* sustentou que o EIA não definiu a contento as medidas mitigadoras dos impactos negativos por meio da avaliação de eficiência de cada uma delas.

Destacou, também, que não há certeza quanto à viabilidade econômica do projeto, destacando a inconsistência no tocante à eficiência entre a vazão real do rio e a potência instalada³⁹. Por fim, reputou necessária nova Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica - DRDH, em face da mudança de Hidrograma proposto⁴⁰.

O Juízo deferiu o pedido de liminar para: 1) suspender todos os efeitos da Licença Prévia nº 342/2010 expedida pelo IBAMA nos autos do procedimento administrativo nº 02001.001848/2006-75, até o julgamento final da demanda; II – ordenar ao IBAMA que se abstenha de emitir nova Licença Prévia antes de serem sanadas todas as inconstitucionalidades e ilegalidades que foram abordadas na ação e que macularam a LP 342/2010, sob pena de multa; III – suspender todos os efeitos do edital ANEEL nº 006/2009, publicado no DOU de 19/03/2010, em especial a realização do Leilão marcado para o dia 20/04/2010; IV - ordenar à ANEEL que se abstenha de realizar qualquer ato administrativo que enseje a realização do Leilão de Concessão do projeto AHE Belo Monte, sob pena de multa, enquanto não forem expedidas Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica, Licença Prévia e Licença de Instalação válidas; V – suspender os efeitos da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica expedida pela ANA na Resolução nº 740/2009, em virtude dos vícios apresentados.

A liminar concedida foi suspensa por decisão da Presidência do TRF1ª Região⁴¹ sob o fundamento de que a medida liminar tem o condão de causar grave lesão à ordem pública, pois invade a esfera de discricionariedade da administração e usurpa a competência privativa da administração pública de conceder a autorização

³⁹ Segundo o MPF, observando-se as referências da vazão mínima a ser assegurada no Trecho de Vazão Reduzida (TVR), o projeto torna-se questionável quanto a sua viabilidade, levando-se consideração a média histórica dos últimos 30 anos na região.

⁴⁰ De acordo com a ação proposta, em 2009, a ANA emitiu a DRDH supracitada entendendo viável o empreendimento com base no hidrograma de consenso (ou seja, a alternância entre os hidrogramas A e B) apresentado no EIA/RIMA da UHE Belo Monte. Todavia, constatou-se, meses depois da emissão desta DRDH, em especial no Parecer nº 114/2009 e no Parecer nº 06/2010, ambos do IBAMA, que o hidrograma de consenso não era viável em seu viés socioambiental, ficando descartada a vazão do hidrograma do tipo A, estabelecendo-se a vazão do hidrograma tipo B.

⁴¹ Processo de suspensão de liminar ou antecipação de tutela n. 0022487-47.2010.4.01.0000/PA requerida pela ANEEL.

para o empreendimento. Ademais, trata-se de empreendimento de vital importância, parte integrante de um pacote maior de programas de investimentos destinados a dotar o país de uma infraestrutura energética suficiente para assegurar o crescimento econômico sustentável, e sua paralisação acarretará prejuízos de grande vulto para a economia nacional, configurando, portanto, lesão à economia pública⁴².

Em sede de defesa, as entidades requeridas arguíram a regularidade do licenciamento ambiental, alegando que as manifestações ocorridas em audiências públicas foram consideradas, com várias sendo acatadas; quanto à postergação da análise da qualidade da água e dúvidas quanto à eficiência dos programas e projetos mitigadores, destacou-se que se trata de um modelo de monitoramento e que houve adequado diagnóstico dos impactos, em especial do TVR.

Asseverou-se que a Licença Prévia não autoriza a implantação do empreendimento, o que só ocorre com a emissão de Licença de Instalação, após o cumprimento das condicionantes previstas na LP. Quanto à inviabilidade econômica do empreendimento, destacou-se decisão do TCU⁴³ que referendaria a respectiva viabilidade.

No tocante à necessidade de nova Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH), informou-se que uma das condicionantes da Licença Prévia do empreendimento impõe o uso de um hidrograma de consenso, com alternância entre os hidrogramas A e B por seis anos, podendo esta metodologia sofrer adaptações ao longo dos 35 anos de contrato de concessão.

Arguiu-se também a magnitude do empreendimento que é projeto integrante do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal, sendo relevante e estratégico para o país, e que é indevida interferência do MPF em políticas públicas.

⁴² A decisão de suspensão da liminar destacou ainda, que a licença prévia não autoriza a execução de quaisquer obras ou atividades destinadas à implantação do empreendimento, que só ocorre com a concessão da Licença de Instalação, implantação que depende do atendimento às especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluídas as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante, sendo que no momento está a ser licitada apenas a concessão de uso dos recursos hídricos e não a obra de engenharia de construção da barragem.

⁴³ Acórdão n. 489/2010.

Em sentença o Juízo da 9ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Pará julgou improcedente ação e refutou todos os argumentos do MPF.

Quanto a não consideração das contribuições das Audiências Públicas na fase de análise do EIA/RIMA, sustentou que se por um lado o órgão licenciador não está vinculado, em sua decisão final, às conclusões da participação popular, deverá obrigatoriamente, por outro, considerá-las e respondê-las na decisão acerca da viabilidade (ou não), de um empreendimento. Considerou que as contribuições arrecadadas em sede de audiência pública influenciaram o processo de licenciamento ambiental em favor da população, de modo que conjunto de questionamentos e estudos contrapostos ao EIA/RIMA foram respondidos e considerados a contento, tendo inclusive gerado condicionantes e políticas públicas, conforme o próprio MPF afirmou na ação.

No tocante à carência de diagnóstico realizado no EIA/RIMA que teria comprometido a avaliação ambiental, violando, por seu turno o Princípio da Precaução, considerou que o EIA/RIMA, longe de ser uma avaliação que esgotará na íntegra todos os questionamentos e dúvidas surgidas no curso do processo de licenciamento ambiental, é, em verdade, instrumento de caráter aberto, sujeito a revisões e complementações que se fizerem necessárias no curso do processo de licenciamento. A constante revisão e complementação dos estudos é inerente às diferentes etapas do licenciamento.

Para o magistrado, a própria adoção do chamado “Hidrograma de Consenso” revela a preocupação existente por parte do órgão ambiental e do empreendedor em minimizar os impactos ambientais no Trecho da Vazão Reduzida e, ao mesmo tempo, garantir a geração de energia⁴⁴. A função precípua do referido estudo seria levantar os possíveis impactos negativos e positivos e propor, ao mesmo tempo, as soluções mitigadoras, o que pode vir a ser revisto e complementado conforme o comportamento das variáveis envolvidas no processo de implantação do empreendimento.

⁴⁴ Segundo a sentença, a recusa do IBAMA em aceitar o Hidrograma inicialmente proposto pelo empreendedor revela posição cautelosa do órgão ambiental, mas não invalida, por si só, o EIA/RIMA, até porque, não se exige, como ponto definitivo para a concessão da Licença Prévia, que referido estudo esgote integralmente todas as dúvidas e questões referentes aos impactos ambientais de obras de grande porte.

Restou incontroverso para o sentenciante, que não só IBAMA e o empreendedor chegaram a um consenso acerca das condições necessárias à viabilidade ambiental do empreendimento, como ainda foi deixada em aberto a possibilidade de, em se comprovando a ineficácia do chamado “Hidrograma de Consenso”, venham a ser modificadas as vazões previstas para o TVR, ainda que tal providência implique na diminuição da capacidade de geração de energia, não tendo o empreendedor direitos adquiridos sequer ao “Hidrograma de Consenso”, restando preservados, nesse sentido os princípios de precaução e prevenção.

Ao rejeitar a alegação de postergação ilegal do prognóstico da qualidade da água, consignou que a imposição das condicionantes na Licença Prévia, no sentido de se complementarem os prognósticos oriundos de modelagens matemáticas, bem como quanto aos cenários previstos no EIA, não enseja, por si só, a conclusão de que o projeto seja inviável do ponto de vista ambiental ou de que esteja eivado de ilegalidade por não se encontrar baseado em estudos conclusivos sobre a questão da água.

Longe de significar simples carência de diagnóstico, as condicionantes insertas na LP 342/2010 traduzem tão-somente a necessidade de se garantir, na área dos reservatórios, a qualidade da água suficiente para manter seus múltiplos usos. Não houve de fato, para o Juiz, ilegal postergação de diagnóstico, mas sim continuidade de diagnóstico⁴⁵.

Acerca da insuficiente avaliação da eficiência de medidas propostas para mitigar impactos, a sentença considerou que, em se tratando de licenciamento ambiental, na fase que antecede a Licença Prévia, ocorre a discussão de quais as medidas mitigadoras e compensatórias poderão se adotadas, com sua inclusão no EIA/RIMA, remetendo para fase posterior, mediante a elaboração do Plano de Controle Ambiental (PCA), o respectivo detalhamento e forma de implantação de tais medidas. E sendo assim, a questão relativa à avaliação da eficácia das medidas mitigadoras só pode ser apreciada quando da especificação da forma como tais

⁴⁵ A sentença afirma que os diagnósticos foram feitos, mas não podem ser considerados como suficientes ou esgotados, dada a complexidade dos processos de cunho socioambiental que serão desencadeados pela UHE Belo Monte. O que se buscou garantir, foi a manutenção da qualidade da água nos moldes da legislação pertinente, a qual, por seu turno, não prescinde da elaboração de modelagem complementar com a finalidade de geração de dados e informações para viabilizar os usos múltiplos do recurso nos reservatórios dos canais.

medidas serão, efetivamente, implementadas, isto é, mediante a elaboração minuciosa do plano ambiental, após o licenciamento prévio⁴⁶.

Sobre a inconsistência entre a vazão real e a potencia instalada, que geraria incertezas quanto à viabilidade econômica do projeto, a sentença rejeitou o argumento fundamentando-se na avaliação feita pelo Tribunal de Contas da União - TCU, cujo o Acórdão lavrado sob o n.º 131/2010, no processo TC - 017.309/2009-1, aprovou a metodologia de cálculo do preço do leilão e, mediante o Acórdão n.º 489/2010, no mesmo processo, aprovou o valor do investimento, frisando-se a ausência de ressalva quanto à viabilidade econômica do projeto.

Por fim, quanto à necessidade de nova Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – DRDH pela ANA, em virtude da mudança de hidrograma proposto, considerou-se que não está entre os requisitos exigidos pela legislação para a emissão da referida declaração⁴⁷, o anterior licenciamento prévio, mas tão-só os estudos mencionados em seu artigo 1º, §2º, dentre os quais estudos hidrológicos, energéticos, mapas de localização etc., devendo a emissão da DRDH ocorrer paralelamente à emissão da Licença Prévia.

Ademais, o juízo reputou que não houve, em absoluto, o descarte integral da vazão do hidrograma do tipo A. O que houve foi a adoção exclusiva do Hidrograma tipo B entre o início da operação e a geração com plena capacidade. Destarte, após a instalação da plena capacidade da UHE, é que começará o período de teste relativo ao Hidrograma de Consenso, isto é, alternância entre o tipo A (menor vazão) com o tipo B (maior vazão).

Em sede de recurso de apelação, o Ministério Público Federal contrapôs-se à sentença e repisou os argumentos constantes na inicial da ação⁴⁸.

⁴⁶ O PBA foi apresentado ao IBAMA, em sua versão final, em setembro/2011. A Licença de Instalação n.º 795/2011, emitida pelo IBAMA em 10 de junho de 2011, trouxe a condicionante 2.1, que trata da implementação do Plano Básico Ambiental, o qual deverá nortear toda a etapa de instalação do empreendimento e congrega detalhadamente os Planos, Programas e Projetos destinados à mitigação e compensação dos efeitos adversos da implementação da UHE Belo Monte, apresentando ações e medidas pertinentes.

⁴⁷ Resolução n.º 131/2003 ANA.

⁴⁸ Destaca-se do recurso os seguintes argumentos: 1) A mera inclusão das contribuições das audiências públicas nas condicionantes da Licença Prévia e no estabelecimento de políticas públicas não atenderia às normas dos arts. 4º e 5º da Resolução CONAMA Nº 09/1987, as quais exigem que tais contribuições sejam consideradas por ocasião da análise da viabilidade do empreendimento, que

A 5ª Turma do TRF da 1ª Região deu parcial provimento ao recurso interposto pelo MPF para reformar, em parte, a sentença recorrida, julgar parcialmente procedentes os pedidos do autor da ação e declarar: (a) a nulidade da Licença Prévia nº 342/2010, outorgada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em favor da UHE Belo Monte, devendo a referida autarquia se abster de emitir nova licença enquanto não integralmente sanadas as irregularidades apontadas; (b) a invalidade da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – DRDH, a que se reporta a Resolução/ANA n.º 740/2009, devendo a emissão de outra declaração ser precedida de análise, pela Agência Nacional de Águas – ANA, da nova situação surgida com a alteração do hidrograma apresentado no EIA/RIMA; e (c) a inviabilidade ambiental do projeto UHE Belo Monte e do Hidrograma proposto pelo órgão licenciador do Trecho da Vazão Reduzida – TVR.

Discorrendo acerca da incidência dos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução e da vedação ao retrocesso ecológico, o

se constitui em momento distinto daquele em que são fixadas as condicionantes para emissão das licenças ambientais; 2) A inviabilidade econômica do projeto do empreendimento não teria sido objeto de exame, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, especialmente em face da defasagem de valor analisado por aquela Corte de Contas – cerca de R\$ 19.000.000.000,00 (dezenove bilhões de reais) e o valor atualizado da obra, estimado em R\$ 28.900.000.000,00 (vinte e oito bilhões e novecentos milhões de reais), num acréscimo de 52% (cinquenta e dois por cento), sem qualquer alteração na potência real inicialmente prevista O recorrente destacou que não apenas as conclusões constantes do Parecer IT nº 249/09, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, mas, também, inúmeros estudos acadêmicos e científicos atestariam a inviabilidade econômica do referido empreendimento; 3) A carência do diagnóstico realizado no EIA/RIMA, do que resultaria o comprometimento da avaliação ambiental e, por conseguinte, violação ao princípio da precaução, estaria cristalizada no quadro de incertezas envolvendo o empreendimento, notadamente em face da existência de risco de produção de graves danos ambientais, conforme se extrai da ausência de consenso entre o próprio órgão licenciador e os demais técnicos no tocante à redução ou mitigação de tais danos, impondo-se a realização de novos estudos, com a melhor técnica disponível e de forma mais completa e exaustiva, com o esgotamento dos meios disponíveis, hipótese não ocorrida, no particular. 4) O prognóstico da qualidade da água não poderia ser postergado para a fase de Licença Prévia, tendo em vista que, à luz das normas de regência, a emissão dessa licença atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, destacando-se que, caso se conclua futuramente que haverá um comprometimento definitivo da água, nada mais poderá ser feito, contrariando, inclusive, pareceres técnicos do corpo técnico do próprio IBAMA no sentido da necessidade de estudos complementares sobre o tema; 5) Houve expresso descumprimento dos artigos 5º e 6º da Resolução CONAMA nº 01/1986, principalmente, no que se refere ao inciso III, do referido art. 6º, à minguada de avaliação da eficácia das medidas mitigadoras, as quais teriam se limitado a trazer considerações genéricas, não se mostrando suficientes para mitigar os impactos ambientais decorrentes da implementação do empreendimento hidrelétrico em destaque; 6) Em virtude do posterior descarte, pelo IBAMA, do hidrograma de consenso, apresentado no EIA/RIMA e que serviu de base para a emissão da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – CDRH, concretizada pela Resolução ANA nº 740, impor-se-ia a emissão de nova CDRH pela referida Agência reguladora, à luz, agora, da nova situação fática surgida a partir da alteração na modelagem matemática, decorrente da adoção de vazão maior do que aquela antes utilizada, sob pena de afronta às disposições do art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.984/2000.

TRF considerou que, no caso concreto, impõe-se com maior rigor a observância desses princípios e que subsistem sérias dúvidas acerca da viabilidade ambiental do empreendimento hidrelétrico em questão, mormente em face do conjunto fático-probatório carreado para os autos, impondo-se a realização de estudos complementares, antes da sua implementação, sob pena de violação aos referidos princípios.

Restou declarado que, por força do que dispõem o art. 225, caput, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, e os arts. 4º e 5º, da Resolução CONAMA nº 9/1987, as conclusões da participação popular, colhidas em audiências públicas, deverão servir de base para a análise e decisão do órgão licenciador, sob pena de nulidade do licenciamento ambiental, não se podendo admitir, para essa finalidade a sua mera inclusão em condicionantes da Licença Prévia ou inserção em políticas públicas futuras, como ocorrido no presente caso.

Ademais, consignou-se que não ocorreu a suficiente “definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas”⁴⁹ tornando nulo o processo de licenciamento ambiental.

Considerou o acórdão que a emissão da Licença Prévia atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, razão por que, em se tratando de aproveitamento de recursos hídricos, deve ser precedida, dentre outras medidas, de competente prognóstico da qualidade da água, como suporte do exame da viabilidade ambiental, não se admitindo a sua inclusão como condicionante da Licença Prévia, conforme assim o fez o IBAMA⁵⁰.

Quanto à Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – DRDH, o TRF entendeu que sobrevindo a alteração dos pressupostos fáticos que fundamentaram a sua emissão – no caso, a alteração do Hidrograma de Consenso que lhe serviu de base – impõe-se a emissão de nova Declaração, pelo órgão administrativo competente (Agência Nacional de Águas – ANA) ante a manifesta invalidade daquela anteriormente expedida. Destacou-se que o entendimento do TCU segundo o qual o órgão ambiental não poderá admitir a postergação de estudos de

⁴⁹ Nos termos do art. 2º da Resolução CONAMA nº 1/1986.

⁵⁰ Art. 8º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/1997.

diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento⁵¹.

Por fim, diante do estágio atual em que se encontram as obras do empreendimento hidrelétrico e com vistas na eficácia plena do julgado, em face do seu caráter mandamental-inibitório, determinou-se, que fossem sanadas as irregularidades apontadas, no prazo de noventa dias, devendo as promovidas, no raio de suas respectivas competências institucionais, iniciar as medidas necessárias ao efetivo cumprimento da decisão, no prazo de dez dias, a contar da intimação deste julgado, sob pena de multa pecuniária, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso e imediata suspensão das aludidas obras da UHE Belo Monte.

As demandadas interuseram Recursos Extraordinário e Especial, ainda não julgados.

3. Descumprimento de Condicionantes

3.1. Ações Cíveis Públicas n. 0000968-19.2011.4.01.3900 e 0018026-35.2011.4.01.3900 – MPF versus NESA, IBAMA, e BNDES.

O Ministério Público Federal propôs a ação civil pública n. 0000968-19.2011.4.01.3900 contra a concessionária Norte Energia S.A.⁵², IBAMA e BNDES, tendo por objetivo a declaração de nulidade da Licença de Instalação nº 770/2011⁵³, emitida pelo IBAMA para o Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, sem o cumprimento das condicionantes⁵⁴ impostas na concessão da Licença Prévia nº 342/2010 e de sua consequente autorização para supressão de vegetação⁵⁵.

⁵¹ Acórdão 1.869/2006-Plenário-TCU, item 2.2.2

⁵² Concessionária de Uso de Bem Público para exploração da UHE Belo Monte.

⁵³ Emitida em 26 de janeiro de 2011.

⁵⁴ Segundo o MPF, as condicionantes dessa licença prévia nada mais são do que a tentativa de incorporar, de forma equivocada, as próprias pendências do EIA que motivaram os técnicos do

Segundo ação, a Licença Prévia 342/2010 impôs, como condição para o empreendimento, seis obrigações condicionantes gerais e quarenta específicas que deveriam ter sido cumpridas dentro dos prazos nela estabelecidos⁵⁶, bem como nos demais anexos constantes do processo de licenciamento⁵⁷.

Contudo, mesmo sem o cumprimento das condicionantes estabelecidas, a Norte Energia S/A apresentou ao IBAMA⁵⁸, requerimentos de Licença de Instalação para o AHE Belo Monte. A equipe técnica do órgão licenciador, ao constatar que não haviam sido cumpridas as condicionantes estabelecidas na Licença Prévia, manifestou-se pela não emissão da Licença de Instalação requerida⁵⁹. Apesar da manifestação contrária da equipe técnica, o presidente interino da autarquia ambiental emitiu a Licença de Instalação n. 770, de 26/01/2011.

No entendimento do MPF, à luz da legislação de regência, sem o cumprimento das condicionantes estabelecidas na licença prévia, não há qualquer possibilidade de se conceder licença de instalação⁶⁰. Em não sendo cumpridas as

IBAMA a não atestar a viabilidade ambiental da UHE Belo Monte e, por consequência, a negar a concessão da licença naquele momento, que já foi objeto de ação judicial.

⁵⁵ Autorização para Supressão de Vegetação – ASV n. 501/2011.

⁵⁶ Dentre as condicionantes não cumpridas estão: a) condicionante da qualidade da água; b) condicionante de construção de equipamentos de saúde, educação e saneamento; c) condicionante das ações antecipatórias; d) condicionante da navegabilidade do rio Xingu; e) condicionante do cadastro socioeconômico dos grupos domésticos existentes na área diretamente afetada pela construção do empreendimento; f) condicionante dos índios citadinos e moradores da volta grande do Xingu; g) condicionante da espeleologia; e h) condicionantes indígenas, tais como a demarcação de terras indígenas e retirada de não índios das áreas demarcadas.

⁵⁷ A licença ressaltou expressamente que o IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar esta licença, quando ocorrer violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

⁵⁸ Requerimento feitos em 20/09/2010, em 27/09/2010 e, posteriormente, em 05/10/2010.

⁵⁹ Notas Técnicas 36/2010, 88/2010 e 95/2010

⁶⁰ O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), ao regulamentar o processo de licenciamento ambiental, instituiu a Resolução 237/97, classificando as licenças ambientais em Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação (art. 8º). A primeira é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade para aprovar sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos a serem observados e condicionantes a serem atendidas nas próximas fases de sua implementação. A segunda autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. De acordo com o MPF, a Instrução Normativa n.º 184/2008 do próprio IBAMA, que dispôs sobre os procedimentos para o licenciamento desses empreendimentos, é condição para a concessão da Licença de Instalação a comprovação de cumprimento a todas as condicionantes da Licença Provisória: “Art. 27. A concessão da Licença de Instalação - LI é subsidiada pelo Projeto Básico Ambiental - PBA, Plano de Compensação Ambiental e quando couber o PRAD e Inventário Florestal para emissão de autorização de supressão de vegetação. § 1º O PBA, o Plano de Compensação Ambiental e o Inventário Florestal deverão ser elaborados em conformidade com os impactos identificados no EIA e com os critérios, metodologias, normas e padrões estabelecidos pelo Ibama, bem como aos fixados nas condicionantes da LP.”

condicionantes da Licença Prévia, a autorização para a instalação do empreendimento é de tal modo ilegal que o artigo 19 da Resolução 237 do CONAMA arrola como causa de suspensão ou cancelamento da licença concedida a violação ou inadequação de quaisquer condicionantes⁶¹.

Foi concedida medida liminar suspendendo a eficácia da Licença de instalação n. 770/2011 e da Autorização de Supressão de Vegetação n. 501/2011, e determinando ao BNDES que se abstenha de transferir recursos à NESÁ, tudo até o advento da sentença ou até que, à vista da comprovação do cumprimento das condicionantes, esta decisão seja revogada. O juízo deferiu o pedido por entender que não foram atendidas condicionantes relativas à infraestrutura, saneamento, saúde e educação.

Em 03 de março de 2011, a medida liminar foi suspensa por decisão da presidência do TRF 1ª. Região, que considerou violada a ordem pública, uma vez que a liminar teria invadido a esfera de discricionariedade da administração e usurpa a competência privativa da administração pública de conceder licença de instalações iniciais específicas para implantação de trechos novos e melhorias nos trechos já existentes; realização de terraplanagem e instalação de estruturas de canteiro, nos sítios da obra do empreendimento⁶².

No curso da demanda, a Licença de Instalação 770/2011 foi substituída pela Licença de Instalação 795/2011.

O Juízo da 9ª. Vara Federal da seção judiciária do Estado do Pará, destacando a superveniente revogação da Licença de Instalação 770/2011, considerou ter ocorrido a perda de objeto, restando inexistente a utilidade da demanda, e extinguiu o processo sem resolução de mérito⁶³.

⁶¹ “Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.”

⁶² Processo de suspensão de liminar ou antecipação de tutela n. 12208-65.2011.4.01.0000/PA. Segundo a decisão suspensiva, material técnico juntado aos autos demonstra que o requerente tem monitorado e cobrado o cumprimento das diretrizes e exigências estabelecidas para proceder ao atendimento de requerimentos de licenças para a execução de novas etapas do empreendimento.

⁶³ Decisão com base no Art. 267, VI do Código de Processo Civil vigente.

O MPF interpôs recurso de apelação argumentando que a simples emissão de nova Licença de Instalação, sem que fossem cumpridas todas as condicionantes estipuladas na Licença Prévia, não tem o condão de esvaziar o objeto da demanda, tendo em vista que permanece a ilegalidade do licenciamento ambiental em referência, impondo-se, assim, a declaração de nulidade dessa nova licença, inclusive, no sentido de que o aludido órgão ambiental se abstenha de conceder novas licenças de instalação, enquanto não ultrapassadas todas as fases anteriores, nos termos da legislação.

A 5ª. Turma do TRF 1ª. Região deferiu medida liminar pleiteada no recurso determinando a imediata suspensão do licenciamento ambiental e das obras de execução do empreendimento hidrelétrico UHE Belo Monte, até o efetivo e integral cumprimento de todas as condicionantes estabelecidas na Licença Prévia nº. 342/2010, restando sem eficácia as Licenças de Instalação e as Autorizações de Supressão de Vegetação – ASV já emitidas ou que venham a ser emitidas antes do cumprimento de tais condicionantes, e ordenando ao BNDES que se abstenha de repassar qualquer tipo de recurso (ou celebrar qualquer pacto nesse sentido) enquanto não cumpridas as mencionadas condicionantes, sob pena de multa pecuniária.

Ao julgar definitivamente o recurso interposto, a 5ª. Turma do TRF 1ª. Região confirmou a liminar concedida, declarando a nulidade da Licença Parcial de Instalação 770/2011, bem assim das demais que lhe sucederam, especialmente, a Licença de Instalação nº. 795/2011, e, também, a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) 501/2011, emitidas pelo IBAMA, mantendo as proibições estabelecidas à NESAs e ao BNDES.

Considerou-se, nos termos da jurisprudência do STF⁶⁴, que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, de modo a consagrar o princípio do desenvolvimento sustentável.

Além disso, utilizando-se dos termos constantes na Carta da França, ressaltou ser o meio ambiente um patrimônio comum dos seres humanos devendo

⁶⁴ ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006

sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção, nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável.

Destacou ainda, no entendimento de que o órgão ambiental não poderá admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento, consoante precedente do TCU⁶⁵.

As entidades demandadas, e também a União, interuseram recursos especiais e extraordinários, que ainda não foram julgados.

Com os mesmos fundamentos da primeira ação, o MPF propôs ação civil pública n. 18026-35.2011.4.01.3900 contra NESA e IBAMA pretendendo a declaração de nulidade da Licença de Instalação nº 795/2011⁶⁶, concedida pelo IBAMA para o Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, sem o cumprimento das mencionadas condicionantes impostas na concessão da Licença Prévia nº 342/2010.

Neste processo, as requeridas relataram todas as ações e medidas que vem sendo desenvolvidas em virtude do empreendimento. Afirmaram que o IBAMA analisou os impactos que irão ocorrer nas diferentes etapas da construção do empreendimento, determinando as medidas que necessariamente deverão ser cumpridas previamente para mitigação de tais efeitos, e rechaçaram a tese segundo a qual é necessário o cumprimento integral das condicionantes como pré-requisito para a emissão da licença de instalação do empreendimento⁶⁷.

A Sentença, publicada em 10/06/2014, julgou improcedente a ação, considerando que as condicionantes referentes aos indígenas, à espeleologia e à

⁶⁵ Acórdão 1.869/2006-Plenário-TCU, item 2.2.2

⁶⁶ Emitida em 1º de junho 2011

⁶⁷ Tal argumento fundamentou-se no dinamismo do processo de licenciamento, o qual na se realiza em fases estanques, mas com previsão expressa para que a Administração Pública adapte as exigências às peculiaridades de cada projeto contemplando o princípio da eficiência.

modelagem da qualidade da água e ao plano ambiental de construção, podem ser postergadas pelo órgão licenciador, uma vez que é a este quem cabe avaliar a necessidade de atendimento imediato ou não das exigências impostas na licença prévia, considerando o momento em que se verifica os impactos decorrentes do empreendimento.

No tocante às condicionantes antecipatórias relativas a equipamentos de saúde, educação e saneamento, a sentença ressaltou que todas encontram-se sendo desenvolvidas pelo empreendedor, não tendo o MPF se desincumbido do seu ônus de provar seus descumprimentos, tal como mencionado na ação.

Quanto à alegação de graves violações aos direitos humanos da população do município de Altamira-PA, especialmente no que se refere a condições sub-humanas de habitação e completa falta de saneamento básico, a sentença atribui tal situação ao descaso histórico nos três níveis federativos do Poder Público, não se podendo responsabilizar o empreendimento nesse aspecto⁶⁸.

O MPF interpôs apelação que ainda não foi julgada.

3.2. Ação Civil Pública n. 0001618-57.2011.4.01.3903 – MPF versus UNIÃO e Norte Energia S/A.

Em setembro de 2011, o Ministério Público Federal propôs ação civil pública contra a União e a Norte Energia S/A. objetivando a suspensão das obras de Belo Monte até a finalização do cadastro socioeconômico da população atingida pelo empreendimento, devendo ocorrer no prazo de sessenta dias; bem como que a NESAs, no que se refere ao ingresso de seus funcionários, obedeça o direito à inviolabilidade do domicílio dos agricultores/ribeirinhos; e que seja finalizada a regularização fundiária de todas as pessoas, no prazo de cento e vinte dias.

Segundo o MPF, o processo de identificação, previsto na Licença de Instalação n. 795 expedida pelo IBAMA, das famílias atingidas pelo empreendimento

⁶⁸ O magistrado asseverou, na sentença, que a simples suspensão ou declaração de nulidade da LI n. 795/2011 em nada contribuiria para a melhora da situação da população, haja vista que a paralisação do empreendimento não redundaria na superação de questões sociais historicamente carentes de solução.

encontra-se muito lento, trazendo incertezas para a população local, inexistindo informações suficientes a respeito de quem será atingido, quando isso ocorrerá, quando receberá(ão) indenização, quais os critérios para esta, entre outras questões. Reputou, assim, violado o princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o direito à informação.

Além disso, suscitou que a NESA vem desrespeitando a inviolabilidade de domicílio prevista no art. 5, inc. XI da Constituição Federal⁶⁹, uma vez que, segundo relatos da população, técnicos das empresas contratadas pela NESA estariam ingressando em domicílios da região, sem autorização de seus moradores, a pretexto de fazer o levantamento fundiário.

Por fim, afirmou que é extremamente urgente e necessária a regularização fundiária⁷⁰ das áreas afetadas pelo empreendimento, para fins de garantir a justa indenização das famílias afetadas.

O Juízo Federal da 9ª. Vara da Seção Judiciária do Pará indeferiu o pedido de liminar, argumentando que não restou suficientemente demonstrada pelo MPF a necessidade urgente de conclusão do cadastro socioeconômico no prazo de sessenta dias e de finalização da regularização fundiária da região afetada.

Informou que nem a própria Licença de Instalação do AHE de Belo Monte estabeleceu prazo específico para cumprimento da primeira condicionante, e que o programa de regularização fundiária da área, não foi concebido apenas para a área do Rio Xingu, objeto da presente ação, mas para toda a Amazônia Legal, de modo que a imposição de prazo pleiteada é manifestamente inexecutável, dada a complexidade da tarefa de execução de tal programa público.

⁶⁹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”. Constituição Federal.

⁷⁰ A regularização fundiária da região está prevista na lei federal n. 11.952/2009, que instituiu o programa “Terra Legal Amazônia” que tem o objetivo de regularizar as ocupações de terras públicas no âmbito da Amazônia Legal.

Por fim, a decisão judicial extinguiu o processo no tocante ao pedido de que seja determinado à NESA a abstenção de ingressar no domicílio dos moradores da região, observando o art. 5º, inc. XI, da Constituição Federal, em virtude da ausência de utilidade processual no referido pedido⁷¹.

A Norte Energia S.A. arguiu, em defesa, a perda do objeto da ação quanto à conclusão, em sessenta dias, do cadastro socioeconômico da população atingida na região da Volta Grande do Xingu (VGX), uma vez que este foi finalizado.

No mérito, sustentou a inexistência de norma fixando o referido prazo para o levantamento completo sobre a população e as propriedades atingidas pelo AHE de Belo Monte. Afirmou que o empreendimento encontra-se devidamente licenciado, e que todas as exigências constantes no EIA/RIMA e do PBA vêm sendo cumpridas. Rechaçou as alegações de violação a direitos humanos por ausência de informações acerca dos critérios para indenização, pois foi realizado trabalho esclarecimento da população atingida mediante reuniões e distribuição de material informativo.

Informou que os projetos de aquisição, indenização e reassentamento rural estão inclusos no PBA, tendo este sido devidamente aprovado pelo IBAMA, esclarecendo que a população rural afetada poderá ser indenizada em moeda corrente, realocada com assistência técnica, ou reassentada em área remanescente ou a ser adquirida. Para a população urbana, as opções são: unidade habitacional a ser construída pelo empreendedor, reassentamento de assistência social, aluguel social transitório, lote rural, indenização, carta de crédito, bônus mudança⁷².

⁷¹ De acordo com a decisão, o pedido formulado pelo MPF, é inviável do ponto de vista processual, pois consiste na pretensão de que o Poder Judiciário, determine, de forma genérica que a Norte Energia S.A. cumpra a Constituição, o que é desnecessário. Caberia, portanto, o Ministério Público fiscalizar e, diante de ilegalidades específicas e concretamente verificadas, acionar o Poder Judiciário com vistas a sanar tais ilegalidades.

⁷² A Norte Energia S.A. informou ainda, que o processo indenizatório obedece as seguintes fases: determinação da área; elaboração do cadastro físico-territorial e socioeconômico; avaliação de terras e benfeitorias; levantamento físico do imóvel; apresentação de laudo de avaliação e opções de reassentamento; análise da avaliação e das opções pelos impactados; novo contato para oitiva do interessado e possível celebração de acordo. Quanto aos critérios para avaliação dos bens atingidos, expôs que estes se encontram delineados de forma objetiva nos Cadernos de Preços, os quais todavia podem ser revistos de acordo com a situação específica de cada imóvel, servindo apenas como instrumento de apoio. Tais cadernos, segundo a defesa, foram elaborados segundo as regras da ABNT e levando em conta os valores de mercado, sendo objeto de ampla divulgação.

Por fim, rechaçou as ilegalidades contra si imputadas, no que diz respeito a coação e desrespeito à inviolabilidade domiciliar.

Em sua defesa, a União informou que o programa Terra Legal atua na área objeto da demanda, assim como em outras diversas áreas ligadas ao Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS Xingu), desenvolvendo-se regularmente. Nesse sentido, inclusive, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica (ACT), entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) , a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e a NESAs, com a finalidade de regularização fundiária da área afetada pelo empreendimento, afigurando-se absurda a fixação de prazo de cento e vinte dias para conclusão, dada a complexidade da tarefa. Ademais, a legislação de regência não estabeleceu prazo para implantação do programa.

Em 27 de novembro de 2013, foi publicada sentença julgando improcedentes os pedidos da ação.

Rejeitando as questões preliminares suscitadas⁷³, no mérito, amparado em precedente o STF⁷⁴, considerou que a intervenção judicial em políticas públicas deve ocorrer tao somente em situações excepcionais, nas quais são constatadas uma omissão em grau elevado no cumprimento dos deveres constitucionais.

Assim, reputou que não é o caso da presente demanda, pois restou comprovado que, muito embora não tenha sido efetivado na área do empreendimento, o programa Terra Legal encontra-se seguindo seu curso regularmente, destacando-se do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre MDA, SPU e NESAs tendo por objeto um conjunto de ações voltadas à regularização fundiária em questão, bem como, a respectiva realocação da população impactada.

Quanto a alegação do MPF de que seria necessária a regularização fundiária para que as indenizações alcancem um valor justo, a sentença considerou que não há comprovação objetiva nos autos do processo de que a implementação do Programa Terra Legal repercutiria de fato no aumento dos preços de indenização a serem ofertados pela NESAs. Reputou, ademais, irrazoável a fixação do prazo de

⁷³ Especificamente as preliminares de perda de objeto, em face da conclusão do cadastro socioeconômico, e a de ilegitimidade ativa do MPF.

⁷⁴ ADPF n. 45-9.

cento e vinte dias para implantação da política pública, dada a complexidade da tarefa, que inclui minucioso levantamento a ser realizado em grande extensão, para identificação de todas as formas de ocupação e utilização ali existentes, bem como, em virtude da inexistência de prazo estipulado pela legislação que instituiu a política pública.

Quanto à finalização do cadastro socioeconômico, a sentença considerou incontestável que não há, na licença de instalação concedida ao empreendimento, assim como no Decreto n. 7.342/2010⁷⁵, um prazo a ser observado pelo empreendedor para a sua finalização. Por outro lado, deve-se supor, por questão lógica, que a conclusão da tarefa deverá ocorrer antes de qualquer um dos atingidos pela barragem sofra seus efeitos, sob pena de suspensão das licenças concedidas e de não concessão da licença de operação. Ademais, a urgência mencionada pelo MPF não foi comprovada pois, inexistente, segundo a sentença, notícias de que algum morador da área da VGX já tenha sofrido efeitos adversos do empreendimento sobre a sua ocupação.

Quanto às alegadas violações a direitos humanos, o Juízo entendeu não estarem objetivamente provadas, verificando-se tão-somente, nos autos, relatos de contratempos causados pela NESAs para realização do cadastro em questão⁷⁶.

A sentença reputou inexistentes as alegadas violações aos princípios de publicidade e informação, pois considerou que os critérios indenizatórios foram divulgados regularmente, tendo ocorrido, inclusive, reuniões e visitas às comunidades afetadas, o que evidenciaria que a população tem sido paulatinamente informada sobre a forma como ocorrerão as indenizações.

Contra a sentença o MPF interpôs recurso de apelação, que ainda não foi julgado.

⁷⁵ O referido Decreto institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

⁷⁶ A sentença destaca pronunciamento do Procurador da República constante em ata de Reunião, do dia 19/07/2011, com moradores da comunidade Cobra Choca, no qual afirma que "(...) ameaça é vocabulário técnico previsto no art. 47 do Código Penal e que requer mal injusto e grave, e que busca de direitos na justiça não pode ser considerada como um mal injusto e grave e que os relatos aqui feitos não se caracterizam como coação e ameaça."

3.3. Ação Civil Pública n. 0000328-36.2013.4.01.3903 – MPF versus Norte Energia S/A.

Em março de 2013, mais uma ação civil pública foi proposta pelo MPF contra a Norte Energia S/A. objetivando o cumprimento imediato das condicionantes 2.9 da Licença Prévia nº 342/2010 e 2.10 da Licença de Instalação nº 795/2011, expedidas pelo IBAMA no processo de licenciamento da UHE Belo Monte, no que se refere à implantação de saneamento básico nas sedes municipais de Altamira e Vitória do Xingu, bem como em Belo Monte (Vitória do Xingu) e Belo Monte do Pontal (Anapu).

Segundo o MPF, por ocasião da expedição da Licença Prévia nº 342/2010, o IBAMA condicionou a sua validade ao cumprimento, por parte do empreendedor, de uma lista de medidas, dentre estas, encontra-se a referente à realização de obras de infraestrutura de saneamento básico, com caráter prévio ao empreendimento, face a sua importância⁷⁷. De igual modo a Licença de Instalação n. 795/2011 reiterou a necessidade de implantação de saneamento básico por parte do empreendedor.

De acordo com a ação, fiscalizações do IBAMA constataram que projetos relacionados a saneamento, como implantação dos sistemas de tratamento de água e esgotamento sanitário, e implantação de aterros sanitários de Altamira e Vitória do Xingu não haviam sido iniciados, assim como outros projetos encontravam-se com significativo atraso⁷⁸. Tais levantamentos levaram a Autarquia ambiental a declarar a condicionante ambiental como não atendida⁷⁹.

⁷⁷ “2.7. Os convênios referentes aos Planos de Requalificação Urbana, Articulação Institucional e ações antecipatórias deverão ser assinados pelo empreendedor e entidades governamentais e apresentados no PBA, acompanhados de cronogramas visando propiciar o atendimento da demanda suplementar provocada pelo empreendimento, bem como suprir o déficit de infraestrutura, de forma a garantir que os resultados dos indicadores socioeconômicos, ao longo do desenvolvimento dos programas e projetos, sejam sempre melhores que os do marco zero.”

“2.9. Incluir entre as ações antecipatórias previstas: i) o início da construção e reforma dos equipamentos (educação/saúde), onde se tenha a clareza de que serão necessários, casos dos sítios construtivos e das sedes municipais de Altamira e Vitória do Xingu; ii) o início das obras de saneamento básico em Vitória do Xingu e Altamira; iii) implantação do sistema de saneamento básico em Belo Monte e Belo Monte do Pontal, antes de se iniciarem as obras de construção dos alojamentos.” Licença Prévia n. 342/2010 – IBAMA.

⁷⁸ É o caso dos projetos executivos dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Altamira, no qual os técnicos do IBAMA recomendaram ao empreendedor desenvolver estratégias

Diante disso, o IBAMA aceitou o pedido para prorrogar prazos para implementar as condicionantes, desde que a concessionária apresentasse ações complementares a serem executadas para mitigar os impactos negativos decorrentes da não conclusão das obras nos prazos estabelecidos na Licença de Instalação 795/2011.

A ação, ademais, destaca o descompasso entre os esforços intensos empreendidos para agilizar as obras do empreendimento em si e a leniência na viabilização das medidas que lhe foram impostas pelo licenciamento ambiental⁸⁰.

Segundo o MPF, o descumprimento das condicionantes representa um abalo considerável nas condições de vida digna e de saúde da população dos municípios – incluindo-se os imigrantes advindos da construção da obra –, porquanto a insuficiência de saneamento ambiental (precariedade no abastecimento de água, ausência de tratamento de esgoto, destinação de resíduos sólidos em lixão, atraso na implantação de aterro sanitário, dentre outros) é real, já que, com o aporte populacional, a necessidade de água tratada e a produção de lixo, por exemplo, aumentará consideravelmente⁸¹.

Considerando que o cumprimento de tais medidas é condição para a obtenção das Licenças Prévia e de Instalação⁸², e que a inadimplência quanto a

de implantação com frentes de trabalho múltiplas de modo a acelerar o ritmo das obras, de modo concluir a implantação dos sistemas nas datas previstas no cronograma do Plano Básico Ambiental – PBA.

⁷⁹ A ação judicial destaca, também, que a Secretaria Municipal de Obras, Viação e Infraestrutura de Altamira informou, através do Ofício ao MPF, que até o momento não havia na cidade nenhum projeto de saneamento básico implementado pela Norte Energia, e que não era do conhecimento da gestão municipal outras obras nessa área.

⁸⁰ De acordo com o MPF, enquanto os investimentos, o número de trabalhadores e empresas contratadas para viabilização de canteiros e agilização da obra são incontestes, as medidas destinadas a diminuir ou reparar os impactos decorrentes da obra são sempre colocadas em segundo plano, com pedidos sucessivos de mudanças de cronograma, adiando-se, postergando-se o cumprimento das obrigações.

⁸¹ Implicando, ademais, no aumento do risco de infecção por doenças relacionadas à falta de saneamento ambiental.

⁸² A teor da Resolução n. 237/97 do CONAMA, bem como do que especificamente dispõe o art. 27 da Instrução Normativa 184/2008 do IBAMA: “Art. 27. A concessão da Licença de Instalação - LI é subsidiada pelo Projeto Básico Ambiental - PBA, Plano de Compensação Ambiental e quando couber o PRAD e Inventário Florestal para emissão de autorização de supressão vegetal. § 1º O PBA, o Plano de Compensação Ambiental e o Inventário Florestal deverão ser elaborados em conformidade com os impactos identificados no EIA e com os critérios, metodologias, normas e padrões estabelecidos pelo Ibama, bem como aos fixados nas condicionantes da LP.”

estas obrigações causa a suspensão ou o cancelamento da licença⁸³, o MPF requereu medida liminar para que fosse determinado a NESAs, sob pena de multa: 1) a apresentação cronograma detalhado de execução das obras referentes ao saneamento básico que se encontram em atraso; 2) a execução imediata das referidas obras e; 3) a suspensão a Licença de Instalação nº 795/2011, até o cumprimento de sua condicionante referente a saneamento básico.

Por fim, o Ministério Público pleiteou a condenação do consórcio empreendedor ao pagamento de indenização por danos morais difusos decorrentes de tais fatos.

Em março de 2014⁸⁴, após manifestações do IBAMA e da Norte Energia S/A., o Juízo da 9ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Pará constatou que, apesar do inícios de algumas das obras de saneamento, ainda havia consideráveis pendências quanto ao cumprimento da condicionante, apontando seu atendimento apenas parcial e com considerável atraso, e remanescendo questões relativas a obras que ainda não foram sequer iniciadas. Destacou que em virtude desse decumprimento, o IBAMA lavrou respectivo Auto de Infração⁸⁵ aplicando multa de R\$3.000.000,00 (três milhões de reais) ao empreendedor.

Diante disso, o Juízo deferiu em parte o pedido liminar, determinando à Norte Energia S/A. que: 1) inicie as obras do sistema de captação de água de Belo Monte e Belo Monte do Pontal; 2) Apresente o posicionamento formal das prefeituras de Vitória do Xingu e Anapu, sobre a implementação dos aterros sanitários exigidos na LI 795/2011; 3) comprove a efetiva implementação de sistema de abastecimento de água em Vitória do Xingu.

⁸³ Art. 19 da Resolução 237/97 do CONAMA: “Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.”

⁸⁴ Anteriormente, em outubro de 2013, o Juízo considerou que o pedido de cumprimento das condicionantes de saneamento básico da Licença Prévia 342/2010 do IBAMA, encontra-se englobado pelo pedido formulado nos autos da Ação Civil Pública n. 1806-35.2011.4.01.3900, no qual o MPF requereu o cumprimento de todas as condicionantes previstas na Licença Prévia. Em virtude disso, o Juízo extinguiu parcialmente o processo, no que se refere a este pedido, subsistindo os demais pedidos da Ação, a saber: o cumprimento das condicionantes de saneamento básico da Licença de Instalação n. 795/2011 e o pagamento de indenização por danos morais difusos.

⁸⁵ Auto de Infração n. 723984-D, por deixar de atender a condicionante 2.10, estabelecida na Licença de Instalação n. 795/2010.

O Juízo considerou que o deferimento do pedido de suspensão da Licença de Instalação n. 795, formulado pelo MPF, ensejaria indevida intervenção judicial em sede política pública estratégica para a Nação de modo a violar o Princípio constitucional da Separação dos Poderes.

Ambas as partes interpuseram recurso de Agravo de Instrumento, que não foram julgados até o momento. A ação ainda não foi sentenciada.

3.4. Ação Civil Pública n. 0000655-78.2013.4.01.3903 – MPF versus Norte Energia S/A, IBAMA e FUNAI.

Em abril de 2013, o MPF apurou o descumprimento das medidas mitigadoras dos impactos decorrentes da construção UHE de Belo Monte nos territórios das comunidades indígenas afetadas⁸⁶, estabelecidas pela FUNAI como condicionantes do empreendimento⁸⁷ a fim de evitar o agravamento da vulnerabilidade dos povos indígenas à desagregação social e a toda sorte de ilícitos dos quais estes povos podem ser vítimas.

De modo a garantir os direitos das comunidades indígenas afetadas pelo empreendimento, foi elaborado um Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas do Médio Xingu⁸⁸. Para implementação deste plano de proteção, a FUNAI

⁸⁶ As ações de proteção territorial contemplam 11 Terras Indígenas, localizadas na área impactada pela UHE Belo Monte: Apyterewa, Arara, Arara da Volta Grande do Xingu, Araweté do Igarapé Ipixuna, Cachoeira Seca, Juruna do Km 17, Kararaô, Koatinemo, Paquiçamba e, Trincheira do Bacajá, bem como a área de índios isolados, Ituna/Itatá, nas quais existem mais de 30 aldeias.

⁸⁷ A autarquia indigenista, de acordo com o Parecer Técnico 21/FUNAI, previu medidas e programas a serem executadas antes mesmo do leilão da UHE Belo Monte, e impôs, como responsabilidade do empreendedor elaborar e iniciar a execução de Plano de Fiscalização e Vigilância Emergencial para todas as terras indígenas, em conjunto com a FUNAI, comunidades indígenas e outros órgãos, contemplando inclusive áreas de maior incidência de garimpo no leito de Rio Xingu (trecho de Vazão Reduzida) logo após a assinatura do contrato de concessão da AHE. Essa previsão foi alçada a condicionante da obra quando o IBAMA, ao emitir a Licença Prévia para o empreendimento hidrelétrico, remeteu as condicionante indígenas à íntegra do disposto no referido Parecer Técnico. Em 15/09/2010 essa condicionante foi reafirmada no Termo de Compromisso pactuado entre FUNAI e NESÁ, para ser executada emergencialmente, no prazo de dois anos, criando condições para o início das ações e programas de médio e longo prazo que seriam detalhados no componente indígena do Plano Básico Ambiental –PBA.

⁸⁸ O Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas do Médio Xingu deveria ser efetivado mediante a implementação, custeada pelo empreendedor, de Unidades de Proteção Territorial – UPTs, localizadas em pontos estratégicos, que atuariam local e conjuntamente, próximos a cada comunidade indígena, levadas a cabo por funcionários contratados pela Norte Energia S/A. em

estabeleceu a construção de 21 Unidades de Proteção Territorial – UPT, Bases Operacionais (BOs) e Postos de Vigilância (PVs); a contratação de 112 agentes para atuar nas UPT, a capacitação desses agentes e mais 50 indígenas, para atuarem nas ações e proteção territorial e ambiental; a limpeza/aviventação dos limites territoriais das 11 Terras Indígenas e; a instalação de placas de sinalização a cada 3Km no Perímetro das Terras Indígenas.

Contudo, até então, de acordo com a ação judicial, o referido plano não havia sido executado, uma vez que, segundo informações da FUNAI, nenhuma Unidade de Proteção Territorial havia sido construída em definitivo pela Norte Energia, tampouco ocorreu contratação e capacitação de pessoal para sua implementação⁸⁹.

Diante disso, foi proposta ação civil pública contra a Norte Energia S/A, IBAMA e FUNAI⁹⁰. De acordo com a ação judicial, a situação a que foram lançadas as Terras Indígenas em decorrência da obra da UHE Belo Monte consolida um quadro de vulnerabilidade extremo, que, pondo em risco a sobrevivência de grupos étnicos merecedores de proteção, ofende direitos inalienáveis desses povos, colocando-os na zona limítrofe de um irreversível etnocídio.

Fundou-se no direito à terra como faceta da própria identidade dos povos indígenas, consagrado no art. 13 da Convenção 169 da OIT, assim como, no art. 231 da CF/88.

conjunto com técnicos da FUNAI, de modo a compor um sistema protetivo, garantindo os direitos dessas comunidades, evitando atividades ilegais de invasores como, por exemplo, a extração ilegal de madeira, atividades garimpeiras ilegais, a pressão sobre recursos pesqueiros, assim como evitando o estímulo à migração indígena aos núcleos urbanos, o aumento de doenças infecto contagiosas, a vulnerabilidade de sua organização social, a insegurança da população indígena quanto ao espaço de uso da terra e dos recursos naturais. Situações que, além de violar o direito dos povos indígenas sobre seus territórios, colocam em risco a própria existência desses grupos.

⁸⁹ De acordo com o MPF, amparado por informações da FUNAI, além de não ter entregue as Unidades Territoriais necessárias à viabilidade da obra, a Norte Energia modificou o projeto inicial, sem aprovação da FUNAI, de modo que as Unidades de Proteção que deveriam estar em pleno funcionamento orquestrando uma proteção integrada das várias TIs, sequer tiveram seu projeto aprovado.

⁹⁰ Segundo o MPF, a FUNAI, além de impor obrigações condicionantes, manifestou-se inequivocamente: 1. quanto ao grave e amplo descumprimento das condicionantes de Implementação do Plano de Proteção Territorial; 2. quanto à consequente suspensão compulsória da anuência da FUNAI para o licenciamento, caso descumpridas as condições impostas e; 3. quanto à materialização do prognóstico de prejuízo irreversível. Contudo, o órgão indigenista e o IBAMA não adotam medidas adequadas para exigir do empreendedor a execução das obrigações e se omitem em manifestar-se quanto às consequências jurídicas do descumprimento.

Segundo o MPF, uma vez demonstrados: 1) o direito fundamental inalienável e inderrogável dos povos indígenas; 2) as obrigações do empreendedor, que sustentam a viabilidade do empreendimento; 3) o completo descumprimento das referidas obrigações e; 4) os danos irreversíveis que se afiguram; emerge pressuposto suficiente para o reconhecimento da inviabilidade do empreendimento hidrelétrico de Belo Monte aos povos indígenas da região, enquanto não implementado as condicionantes de Proteção Territorial.

Assim, o MPF pleiteou ao Juízo: 1) a declaração a inviabilidade do empreendimento da UHE Belo Monte, em razão do amplo descumprimento da condicionante de Proteção das Terras Indígenas; 2) a suspensão da anuência da FUNAI para a Licença de Instalação da UHE Belo Monte, até que sejam executadas ações indispensáveis à implementação do Plano Emergencial de Proteção das Terras Indígenas do Médio Xingu; 3) a suspensão da Licença de Instalação da UHE Belo Monte, até que sejam implementadas as medidas acima referidas; 4) ordem à Norte Energia S.A para que executasse imediatamente as ações essenciais à implementação do Plano Emergencial⁹¹ em obediência estrita ao estabelecido pela FUNAI⁹²; 5) determinação à FUNAI de apresentação de novo cronograma para o cumprimento das ações de proteção a serem executadas imediatamente após a implementação das UPT.

Em 31/03/2014, após as manifestações do IBAMA⁹³ e da Norte Energia S/A⁹⁴, constatando efetivamente o descumprimento das condicionantes indígenas,

⁹¹ Especificamente: construir as 21 Unidades de Proteção Territorial; contratar 112 agentes para atuar nas UPT; capacitar os 112 agentes e 50 indígenas, para atuarem nas ações e proteção territorial e ambiental; aviventar as picadas dos limites das 11 Áreas Indígenas afetadas, bem como instalar placas a cada 3Km nos perímetro dessas terras.

⁹² Foi requerida uma ordem judicial de abstenção à NESA de modo a veitvar que esta execute as obras das UPT em padrões diversos do pactuado no Plano Emergencial, não autorizados pela FUNAI.

⁹³ O IBAMA arguiu que as condicionantes em discussão não são de sua responsabilidade, e com relação a estas, atua como mero condutor do processo de licenciamento. Além disso aduziu que eventual concessão de medida liminar geraria *periculum in mora* inverso, uma vez que a paralização das obras do empreendimento implicaria na inexecução de outras tantas condicionantes em execução, o que causaria incalculáveis impactos sociais e ambientais.

⁹⁴ A Norte Energia S/A, informou que estão sendo tomadas as medidas para implementação do Plano Emergencial de Proteção das Terras Indígenas e que após tratativas com a FUNAI, já havia implantado seis unidades de proteção territorial. Quanto a obrigação de contratação de pessoal para atuar nas UPT, sustentou não ser de sua atribuição esse encargo, o que estaria sendo objeto de discussão com a FUNAI. Além disso, arguiu a presença de legitimidade dos atos administrativos autorizadores do empreendimento e o grave prejuízo ao interesse público no caso de concessão de liminar.

o Juízo Federal da 9ª. Vara da Seção Judiciária do Estado do Pará deferiu parcialmente os pedidos do MPF, deferindo aqueles consistentes em obrigações de fazer e não fazer à FUNAI e à empreendedora, porém considerou ausente a plausibilidade jurídica dos pedidos referente a suspensão de eficácia da anuência da FUNAI, e da Licença de Instalação n. 795/2011 até a implementação do Plano Emergencial de Proteção das Terras Indígenas.

O juízo argumentou que as condicionantes do componente indígenal são apenas uma parte de um conjunto muito mais amplo de condicionantes as quais o empreendedor está submetido, e em face disso, o seu cumprimento parcial não ensejaria motivo idôneo a ensejar a suspensão da licença de instalação do empreendimento, sobretudo considerando que a referida licença apresenta outras inúmeras condicionantes voltadas para áreas como saneamento, saúde, educação, preservação de ecossistemas, dentre outras. Ademais, o deferimento desse pedido, acarretaria em intervenção judicial indevida em sede de política pública estratégica para a Nação, pedendo gerar graves lesões graves ao interesse público.

Quanto ao ato de anuência da FUNAI, a suspensão de sua eficácia configuraria, segundo o magistrado, intromissão do judiciário no mérito administrativo de ato discricionário daquela entidade, responsável legal pela tutela dos índios no processo de licenciamento ambiental do empreendimento, somente sendo possível revisão de tal ato, caso vislumbrada alguma ilegalidade no momento de sua emissão, o que não restou demonstrado nos autos.

Contra a referida decisão, MPF e NESA interpuseram recursos de Agravo de Instrumento, que até o momento, não foram julgados. O MPF em seu recurso, repisa a fundamentação da ação para que os pedidos liminares indeferidos no primeiro grau sejam acatados pelo Tribunal Federal da 1ª. Região.

A NESA, por sua vez, objetiva a suspensão das obrigações judicialmente impostas e tem como fundamentos principais de seu recurso a arguição de que o cumprimento das obrigações condicionantes dependem de prévia solicitação manifestação da FUNAI, o que, no que se refere à aviventação dos limites das Terras Indígenas, somente ocorreu em cinco Terras Indígenas. E que a contratação e capacitação de agentes e indígenas que atuarão nas UPT, é de competência da

FUNAI, e dependeria de realização de concurso de público, nos termos do art. 37, inc. II da CF/88⁹⁵.

3.5. Ação Civil Pública n. 0001655-16.2013.4.01.3903 – MPF versus Norte Energia S/A.

Em 05 setembro de 2013, amparado no conjunto de condicionantes estabelecidas ao empreendimento, e em informações constantes em documentos e correspondências entre FUNAI e Norte Energia S/A.⁹⁶, o MPF propôs ação civil pública contra a Norte Energia S/A, objetivando o cumprimento de condicionante estabelecida pela FUNAI ao empreendimento da UHE de Belo Monte, referente à continuidade de ampliação e criação de reserva indígena para a comunidade indígena Juruna do Km 17⁹⁷, com a respectiva aquisição de área indicada previamente pela FUNAI⁹⁸.

Sustentou o MPF que dentre as obrigações indispensáveis à viabilidade do empreendimento, destaca-se o Projeto de Regularização Fundiária dos Jurunas do Km 17, previsto pela FUNAI desde 2009⁹⁹.

⁹⁵ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.”

⁹⁶ A ação teve como base o EIA/RIMA da UHE BeloMonte que prevê os riscos de impactos aos Jurunas do Km17, com prognósticos negativos caso não haja ação mitigatória; o Parecer Técnico 21/FUNAI/CMAM/CGPIMA, no qual a FUNAI condiciona a sua anuência à obra a ação mitigatória objeto da presente ação; as licenças emitidas pelo IBAMA, que remetem as condicionantes indígenas integralmente à manifestação da FUNAI; o Ofício 060/FUNAI/CGLIC, documento em que a FUNAI define as etapas da condicionante relativa à ampliação da área dos Jurunas do Km17, de responsabilidade do empreendedor; o Ofício 374/2013/FUNAI/PRES, no qual a FUNAI informa ao Ministério Público Federal o descumprimento da condicionante relativa aos Jurunas do Km 17; e o Ofício 373/2013/FUNAI/PRES, em que a FUNAI comunica ao IBAMA o descumprimento da condicionante e solicita que sejam aplicadas as sanções cabíveis.

⁹⁷ Ccmunidade indígena localizada na Área de Influência Direta – AID do Meio Socioeconômico da UHE Belo Monte.

⁹⁸ A ação versa sobre obrigação que consiste na compra e doação para a União de área indicada pelos indígenas, mediante relações de direito privado, de responsabilidade do empreendedor, em nada se confundindo com o processo previsto na Constituição Federal (art. 231), para o reconhecimento dos direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

⁹⁹ Parecer Técnico 21/CMAM/CGPIMA da FUNAI.

Em razão da localização deste grupo (muito próximo aos núcleos urbanos, à beira da rodovia que liga a cidade de Altamira à Vitória do Xingu) os estudos de impacto diagnosticaram uma vulnerabilidade, que se tornaria insustentável com o empreendimento da UHE Belo Monte¹⁰⁰. Por isso, foram previstas inúmeras ações de fortalecimento étnico, de gestão ambiental e territorial, que somente surtiriam efeitos para esta comunidade após a definição e regularização fundiária da aldeia.

Contudo, decorridos quatro anos da imposição da obrigação, o empreendedor informou que sua obrigação era tão somente a elaboração de estudo para eleição da área a ser adquirida para a comunidade indígena¹⁰¹.

Diante disso, o Ministério Público Federal recorreu ao Poder Judiciário, para que o empreendedor fosse forçado a prosseguir, nos termos indicados pela FUNAI, com o processo de cumprimento da condicionante de regularização fundiária para os Jurunas do Km 17, bem como, para que responda pelos danos morais infligidos a esta comunidade.

Em 06 setembro de 2013, o Juízo Federal da Subseção Judiciária de Altamira-PA, com base nos documentos que comprovam o descumprimento da condicionante, bem como na urgência de mitigação dos impactos sofridos pela comunidade indígena, deferiu a medida liminar pleiteada pelo MPF, para determinar à NESA que providenciasse, no prazo de 60 dias, a aquisição de imóveis indicados pela FUNAI para a criação de reserva da comunidade indígena Jurunas do Km 17.

Não há notícias nos autos de primeiro grau, de propositura de pedido de suspensão liminar junto ao TRF1a. Região. Porém, contra referida decisão liminar a NESA interpôs recurso de Agravo de Instrumento que ainda não foi julgado.

O processo ainda não alcançou fase de sentença.

¹⁰⁰ Segundo a FUNAI, EIA do empreendimento identificou que a comunidade indígena Juruna do Km 17 sofreria impactos como insegurança territorial, conflitos interétnicos, bem como, conflitos internos da comunidade provocando cisões e conseqüentemente aumento da vulnerabilidade da comunidade com a sua desagregação social (Informação n. 224/CGLIC/2013).

¹⁰¹ CE 292/2013/Norte Energia – DS expedido ao MPF em resposta ao Ofício PRM/ATM/GAB1/505/2013 do MPF.

3.6. Ação Civil Pública n. 0025799-63.2013.4.01.3900 – MPF versus UNIÃO, IBAMA e Norte Energia S/A.

O Ministério Público Federal também ajuizou Ação Civil Pública objetivando a realização de estudos complementares acerca dos impactos ambientais na região do Rio Bacajá, já que o Estudo de Impacto Ambiental da UHE Belo Monte teria omitido tal análise¹⁰².

Assim, consoante afirma na ação, a Licença Prévia nº 342/2010 e a Licença de Instalação nº 795/2011 foram concedidas sem considerar e prever devidamente os impactos da obra sobre o povo Xikrin, da Terra Indígena Trancheira-Bacajá, e sobre o próprio rio Bacajá.

De acordo com o MPF, a entrega desses estudos foi postergada pelo licenciador e, quando apresentados pelo empreendedor, verificou-se que eles não atendiam ao estabelecido pela Funai no Parecer Técnico nº 21¹⁰³, nem aos parâmetros mínimos fixados pela legislação ambiental, isto é, análise de impactos, definição de medidas mitigadoras e compensatórias, e do programa de monitoramento (Art. 6º, II, III e IV da Resolução 01/86 do CONAMA¹⁰⁴).

¹⁰²De acordo com o MPF, o próprio EIA da UHE Belo Monte reconhece, no Tomo 5, a insuficiência da análise de impactos sobre rio Bacajá: “Considerando a vulnerabilidade da Terra Indígena Trancheira Bacajá em relação ao empreendimento é importante destacar a necessidade de se estender os estudos dos meios físico e biótico para o curso do rio Bacajá, de forma a complementar os estudos realizados no âmbito do EIA-RIMA ao longo do rio Xingu, de modo a favorecer uma análise integrada. É importante que se defina qual será a interferência do hidrograma ecológico, proposto para o Trecho da Vazão Reduzida do rio Xingu, na dinâmica do rio Bacajá e conseqüentemente no meio biótico, no modo de vida e na reprodução física e cultural da população indígena da TITB [Terra Indígena Trancheira Bacajá]. (EIA – Belo Monte, Tomo 5, p. 235, g.n; *apud* BRASIL, TRF1. Processo judicial n. 0025799-63.2013.4.01.3900).

¹⁰³ A FUNAI desenvolveu a "Análise do Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental", emitida através do Parecer Técnico nº 21/CMAM/CGPIMA-FUNAI, no qual, em relação ao rio Bacajá e aos povos indígenas que habitam sua proximidade, o órgão indigenista chegou à conclusão de serem necessários estudos mais aprofundados sobre possível comprometimento da função de refúgio do rio Bacajá para os peixes da Volta Grande do Xingu. A preocupação sobre o assunto gerou, por parte da Funai, uma condicionante que obrigasse o empreendedor a realizar estudos específicos para dimensionar o possível impacto da UHE- Belo Monte naquele Rio.

¹⁰⁴ “Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água,

Em virtude desse fato, busca-se, também, a declaração de nulidade da Licença Prévia nº 342/2010 e da Licença de Instalação nº 795/2011, determinando-se ao Ibama que se abstenha de emitir novas licenças enquanto não atestada a viabilidade ambiental da obra a partir do novo Estudo Complementar¹⁰⁵.

Foi requerida concessão de medida liminar para: a) suspender a eficácia da Licença de Instalação nº 795/2011 para a UHE Belo Monte; b) compelir a Norte Energia S/A, sob pena de multa, a realizar os Estudos Complementares do Rio Bacajá, em conformidade com as exigências do artigo 6º da Resolução 01/86 do CONAMA, bem como do Parecer Técnico nº 21/CMAM/CGPIMA-FUNAI¹⁰⁶.

O IBAMA manifestou-se, afirmando que, nos termos do Parecer 114/2009-IBAMA, a bacia hidrográfica do Rio Bacajá foi devidamente contemplada no EIA. Considerando suficientes os estudos apresentados na fase de licenciamento prévio

o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais. III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas. IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.”

¹⁰⁵ A demanda judicial, também pleiteia a indenização em razão de grave omissão no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da Usina Hidrelétrica (UHE) Belo Monte a ser revertida ao Fundo de Direitos Difusos, de que trata o art. 13 da Lei 7.347/85; bem como ao pagamento por danos morais coletivos a serem revertidos em favor de projetos de etnodesenvolvimento aos Xikrin, da Terra Indígena Trinchira-Bacajá.

¹⁰⁶ Segundo o pedido do MPF, os estudos deveriam conter os seguintes parâmetros mínimos: 1) Conteúdo mínimo de um Estudo de Impacto Ambiental fixado pelo artigo 6º da Resolução 01/86 do CONAMA, quais sejam: I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto (considerando os meios físico, biológico e socioeconômico); II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos; IV - Elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento. 2) Possibilidade de assoreamento no rio Bacajá; 3) Provável diminuição da vazão do rio Bacajá; 4) Previsão dos impactos sobre a ictiofauna do rio; 5) Eventual comprometimento das atividades pesqueiras dos povos indígenas na região; 6) Previsão de eventuais prejuízos à coleta da castanha pelos Xikrin e Arara da Volta Grande; 7) Consideraram as frentes de ocupação que alcançam as cabeceiras do rio Bacajá.

do empreendimento no aspecto estritamente ambiental. Ademais, alegou que a FUNAI não relatou, até o momento, inadimplência da NESA no que se refere aos estudos complementares solicitados.

A Norte Energia S/A. afirmou que todas as obrigações estabelecidas pela FUNAI foram cumpridas, e que encontra-se aguardando manifestação da FUNAI a respeito dos Estudos Complementares apresentados. Sustentou que não existe qualquer documento que sinalize que tais estudos fossem insuficientes. Por fim, fundou-se na presunção de legitimidade dos atos administrativos, bem como na vedação, por parte do Poder Judiciário de adentrar no mérito dos referidos atos, sob pena de violação do Princípio da Separação de Poderes, requerendo o indeferimento da liminar requerida.

Após as manifestações das demandadas, o Juízo da 9ª Vara Federal da Seção judiciária do Pará do TRF 1ª Região indeferiu o pedido liminar.

O Juízo ressaltou que a NESA apresentou os Estudos Complementares sobre o Rio Bacajá, e que, contudo, o MPF entende que tais estudos não atendem ao consignado no Parecer Técnico 21/2009-FUNAI, nem aos parâmetros mínimos da legislação ambiental.

Além disso, reputou que o IBAMA, nos termos do Parecer 114/2009-IBAMA, considerou satisfatórios os estudos sobre o Rio Bacajá, no que se refere ao aspecto ambiental e ao cumprimento da legislação. E que não consta nos autos manifestação da FUNAI informando acerca da existência de qualquer desconformidade nos estudos apresentados. Tendo, ademais, considerado que os itens apontados no Parecer Técnico da FUNAI foram abordados nos estudos, e que a FUNAI atestou a viabilidade do empreendimento, subsidiando a emissão das licenças de Prévia e de Instalação, sem condicioná-las à prévia elaboração de estudos complementares.

O Julgador reconheceu que o EIA/RIMA não é um documento exaustivo, podendo (e devendo) ser complementado, quando necessário, nas sucessivas fases do processo de licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Resolução

237/1997 do CONAMA¹⁰⁷. Entretanto, no caso analisado, não constatou motivos para suspender a eficácia das Licenças concedidas, pois, reputou que não há nos autos elementos que demonstrem que os Estudos Complementares apresentados tenham sido rejeitados pela FUNAI ou que não cumpram as exigências do órgão.

Por fim, o Juízo argumentou, com base em jurisprudência de casos anteriores envolvendo o empreendimento de Belo Monte¹⁰⁸, acarretaria o chamado *periculum in mora* inverso, pois a suspensão de licenças acarretaria a não-viabilização do empreendimento, comprometendo o planejamento da política energética do país.

Em sentença publicada em 23/01/2015, julgou improcedente a ação, utilizando-se dos mesmos argumentos jurídicos utilizados na decisão que indeferiu o pedido liminar do MPF. Em 13/02/2015, o MPF interpôs recurso de apelação que ainda não foi julgado¹⁰⁹.

¹⁰⁷ “Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade; III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. § 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes. § 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.”

¹⁰⁸ STF – SL 125/PA; TRF1 – AGRSLT 0021954-88.2010.4.01.0000/PA; TRF1 – SL 12208-65.2011.4.01.0000/PA.

¹⁰⁹ Conforme informado na Introdução do presente trabalho, a data de 31 de dezembro de 2014 foi estabelecida como marco temporal final da pesquisa processual. Contudo, excepcionalmente e em virtude de sua elevada importância, foram adicionadas ao trabalho decisões judiciais publicadas em janeiro de 2015 – como a presente –, portanto, após o marco temporal estabelecido.

3.7. Ação Civil Pública n. 0002694-14.2014.4.01.3903 – MPF versus UNIÃO, FUNAI e NORTE ENERGIA S/A.

Em 28 outubro de 2014, amparado no conjunto de condicionantes estabelecidas ao empreendimento, e em informações constantes em inquérito civil, o MPF propôs ação civil pública contra União, FUNAI e Norte Energia S/A, objetivando o cumprimento de condicionante estabelecida pela FUNAI ao empreendimento da UHE de Belo Monte, referente ao fortalecimento institucional da autarquia indigenista, de modo a suportar à demanda excepcional que a construção da hidrelétrica imporá a região, assim como, para acompanhar e fiscalizar a implementação de ações e programas mitigatórios dos danos socioambientais.

De acordo com a ação judicial, no contexto de condicionantes do empreendimento relacionadas ao componente indígena¹¹⁰, o fortalecimento institucional da FUNAI foi previsto como obrigação da Norte Energia S/A., para garantir as condições de viabilidade e a eficácia das ações mitigatórias indispensáveis do projeto. Além disso, estabeleceu-se o dever de acompanhar e fiscalizar o programa emergencial de etnodesenvolvimento e fazer frente aos impactos previstos já para a fase anterior à obra.

De igual forma, ratificou-se a responsabilidade do Poder Público – União – para com o fortalecimento do órgão indigenista, de modo a garantir as condições de viabilidade do empreendimento.

Contudo, consoante o MPF, tal obrigação condicionante foi amplamente descumprida, considerando-se o sucateamento estrutural da FUNAI em Altamira-PA, constatado mediante apuração em inquérito civil público do MPF¹¹¹. No referido

¹¹⁰ As condicionantes do empreendimento relacionadas ao componente indígena encontram-se previstas no Parecer Técnico 21/FUNAI/CMAM/CGPIMA e em termo de compromisso firmado em setembro de 2010.

¹¹¹ Inquérito Civil Público n. 1.23.003.000206/2012-00/PRM-ATM destinado a apurar o descumprimento do Termo de Compromisso firmado entre FUNAI e Norte Energia S.A., bem como a obrigação condicionante prevista no Parecer Técnico 21/FUNAI, referente a ações de fortalecimento da FUNAI. De acordo com a ação judicial, o referido inquérito foi instaurado após representação dos servidores da FUNAI local, comunicando a paralização de suas atividades, em razão das precárias condições de trabalho, da insalubridade a que estavam submetidos e da incapacidade da FUNAI em acompanhar o processo de licenciamento da UHE de Belo Monte.

procedimento, houve requisições de informações da FUNAI¹¹², duas inspeções¹¹³ na sede da FUNAI em Altamira e denúncias de comunidades indígenas¹¹⁴, que atestaram péssimas condições de trabalho dos servidores, de alojamento aos indígenas e atendimento ao público em geral.

De acordo com o MPF, o empreendedor não efetivou satisfatoriamente o conjunto de ações previstas no Termo de Compromisso celebrado entre FUNAI e NESA, com período de execução de 10/10/2010 a 09/2012 que abrangia: 1) a construção de nova estrutura física da FUNAI em Altamira; 2) a contratação de equipe técnica para apoiar a gestão administrativa, de consultoria especializada em Antropologia, indigenismo e gestão de projetos, para apoiar programa emergencial de etnodesenvolvimento; 3) doação de equipamentos para deslocamento, comunicação, áudio e vídeo, informática e geração de energia; 4) fornecimento de combustível; 5) manutenção de equipamentos e reposição de peças.

Quanto ao Poder Público, o MPF informa que além da precariedade física e instrumental da FUNAI em Altamira, não houve concurso público para contratação de novos servidores, tendo o quadro, inclusive, reduzido em virtude de aposentadorias e licenças por problemas médicos.

Diante desse cenário, resta impossível para a Autarquia suportar a demanda constante de índios na cidade, assim como fazer frente a conflitos sociais; divisão de aldeias e deslegitimação de lideranças; vulnerabilidade extrema com aumento do alcoolismo, consumo de drogas, violência sexual contra menores; modificação radical de hábitos alimentares; surgimento de doenças como diabetes, obesidade, e hipertensão; superprodução de lixo nas aldeias; vulnerabilidade de terras indígenas;

¹¹² Na investigação, a Coordenação da FUNAI respondeu à requisição do MPF que não houve o fortalecimento institucional da FUNAI em Altamira, comprometendo o devido acompanhamento do processo de licenciamento ambiental da UHE de Belo Monte e afetando seriamente a relação e o atendimento das atividades finalísticas junto aos povos indígenas do Médio Xingu. (FUNAI-memorando 382/2012/GAB/CRBEL/FUNAI/2012).

¹¹³ Em inspeção realizada no dia 30 de janeiro de 2013, técnicos do MPF observaram que as instalações físicas da FUNAI em Altamira são inadequadas, não comportam o quadro de pessoal que trabalha no local e o público que é atendido, tendo banheiros sempre sujos em virtude da quantidade de pessoas que os utilizam.

¹¹⁴ Em junho de 2014, comunidades indígenas relataram ao MPF que a FUNAI não estava acompanhando as obras que estavam sendo realizadas nas aldeias, tendo desativado seus postos nas aldeias, assim como perdeu total controle sobre as invasões que ocorrem nas áreas indígenas. Além disso, os indígenas não estavam conseguindo informações a respeito do processo de licenciamento da UHE de Belo Monte na Coordenação Regional da FUNAI.

diminuição da oferta de recursos naturais; conflitos interétnicos; impedimento do usufruto de seus territórios e desistímulo às atividades tradicionais; dentre outros problemas.

Diante disso, o MPF requereu ao Judiciário que: fosse declarado o descumprimento das condicionantes previstas no Parecer Técnico 21/FUNAI/2009 e no Termo de Compromisso celebrado entre FUNAI e NESA, referentes à necessária estruturação da autarquia para que pudesse ser implementada a obra da UHE de Belo Monte; fosse determinado à FUNAI que comunique formalmente ao licenciado (IBAMA) o descumprimento das condicionantes por parte do empreendedor e do Poder Público; seja determinado que os requeridos apresentem, no prazo de 30 dias, um plano de ação¹¹⁵ referente à reestruturação da FUNAI, bem como, que iniciem sua implementação, sob pena de suspensão das licenças ambientais emitidas; que fosse proibido à FUNAI anuir com nova licença ao empreendimento, enquanto não estiver demonstrado o cumprimento da condicionante objeto da ação.

A FUNAI manifestou-se informando que não há omissão de sua parte quanto a comunicação formal do descumprimento da condicionante ao empreendedor e ao Poder Público, assim como, não se furtará em discordar com a emissão de novas licenças ao empreendimento no caso de descumprimentos de condicionantes. Ademais, aduziu que envida todos os esforços para a continuidade de seus serviços e que não há resistência, de sua parte, para elaborar um Plano de Ação e um novo termo de compromisso a ser firmado com a Norte Energia.

¹¹⁵ O referido plano de ação, de acordo com o pedido de MPF, deverá conter, no mínimo, com indicação das respectivas responsabilidades e prazos: 1) definição sobre a locação de sede provisória para FUNAI em Altamira; 2) definição do imóvel para abrigar sede definitiva da FUNAI em Altamira; 3) cronograma para as obras de construção da sede definitiva da FUNAI em Altamira; 4) relatório detalhado, da FUNAI, sobre a demanda de servidores a serem lotados na FUNAI em Altamira e em Brasília, de modo, a tornar a entidade capacitada para atuar na região do empreendimento; 5) relatório e cronograma de adequação da dotação orçamentária da FUNAI em Altamira, de modo a garantir sua capacidade de ação; 6) Termo de Compromisso a ser celebrado entre FUNAI e Norte Energia S.A. para dar cumprimento ao disposto no Parecer Técnico 21/FUNAI, consistente em “contribuir para a melhoria da estrutura (com apoio financeiro e de equipe técnica adequada), da FUNAI, para que possa efetuar, em conjunto com as outras entidades federais (IBAMA, ICMBio, INCRA, dentre outros) a gestão e controle ambiental e territorial da região, bem como acompanhamento das ações referentes ao Processo”; 7) cronograma, apresentado pela União, prevendo a realização de concurso público, para a contratação de servidores para atuarem na FUNAI de Altamira e em Brasília, diretamente vinculados ao processo da UHE de Belo Monte; Edital de convocação de processo seletivo simplificado, para contratação pela FUNAI de, no mínimo, 34 servidores para atuar em Altamira, com recursos repassados pelo empreendedor, o qual deverá contemplar a contratação imediata de funcionários para suportar a demanda imposta pelo empreendimento à região, até que sejam contratados servidores públicos efetivos.

A União arguiu a impossibilidade do Poder Judiciário intervir no âmbito da discricionariedade administrativa. Alegou que o pedido encontra óbice na cláusula da reserva do possível e que medidas estão sendo adotadas, inclusive com locação de sede provisória que atenda as necessidades da FUNAI.

A Norte Energia S.A. informou que cumpriu todas as obrigações assumidas no termo de compromisso, com exceção da construção da sede da FUNAI, que não ocorreu por omissão da autarquia que não disponibilizou o terreno para construção. Por fim, aduziu que uma medida liminar suspendendo a licença do empreendimento revelar-se-ia desproporcional e causaria prejuízos irreversíveis.

Em decisão exarada em 27 de janeiro de 2015¹¹⁶, o Juízo Federal da subseção judiciária de Altamira considerou tratar-se de caso judicial referente a cumprimento de obrigações regularmente assumidas pelas entidades requeridas, não se tratando de intervenção judicial em políticas públicas.

O juízo constatou nitidamente insuficientes as ações manejadas para a estruturação da FUNAI, uma vez constatadas que a entidade encontra-se com a mesma estrutura de antes do empreendimento, sem nenhuma alteração substancial no aspecto material ou humano, não obstante trata-se de uma das maiores obras de engenharia em execução do mundo.

Diante disso, deferiu em parte o pedido liminar da ação para que as demandadas, apresentassem, em sessenta dias, em cumprimento da condicionante de estruturação da FUNAI, plano de ação contemplando, no mínimo, de forma objetiva, clara e precisa: 1) definição do imóvel para abrigar sede definitiva da FUNAI em Altamira, que deverá considerar o vínculo histórico que os indígenas possuem com o imóvel atual e com a proximidade com o Rio Xingu; 2) cronograma para as obras de construção da nova sede da FUNAI em Altamira; 3) relatório detalhado, da FUNAI, sobre a demanda de servidores a serem lotados na FUNAI em Altamira e em Brasília, de modo, a tornar a entidade capacitada para atuar na região do empreendimento; 4) relatório e cronograma de adequação da dotação orçamentária

¹¹⁶ Conforme informado na Introdução do presente trabalho, a data de 31 de dezembro de 2014 foi estabelecida como marco temporal final da pesquisa processual. Contudo, excepcionalmente e em virtude de sua elevada importância, foram adicionadas ao trabalho decisões judiciais publicadas em janeiro de 2015 – como a presente –, portanto, após o marco temporal estabelecido.

da FUNAI em Altamira, de modo a garantir sua capacidade de ação; 5) Termo de Compromisso a ser celebrado entre FUNAI e Norte Energia S.A. com detalhamento das ações destinadas a melhoria da estrutura da FUNAI, para que possa efetuar, em conjunto com as outras entidades federais (IBAMA, ICMBio, INCRA, dentre outros) a gestão e controle ambiental e territorial da região, bem como acompanhamento das ações referentes ao licenciamento do empreendimento; 6) cronograma prevendo a realização de concurso público, para a contratação de servidores para atuarem na FUNAI de Altamira e em Brasília, diretamente vinculados ao processo da UHE de Belo Monte.

O processo ainda não alcançou a fase de sentença.

4. Impactos Ambientais e Indenizações

4.1. Ação Civil Pública n. 0028944-98.2011.4.01.3900 – MPF versus UNIÃO e Norte Energia S/A.

O Ministério Público Federal propôs ação civil pública contra a Norte Energia S/A. objetivando impedir a construção do Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Belo Monte, em virtude da remoção de povos indígenas em decorrência do empreendimento, assim como visando proteger o direito das futuras gerações e da natureza; e alternativamente pleiteou uma indenização aos povos indígenas Juruna e Arara, e ribeirinhos da Volta Grande do Xingu, pelos impactos e perda da biodiversidade.

Segundo o MPF, o empreendimento terá como consequências a redução da vazão do Rio Xingu afetando os modos de vida das populações que vivem na região¹¹⁷.

¹¹⁷ De acordo com a petição inicial do MPF, a vazão média do Xingu, antes do empreendimento, é de 8.021m³/s. Pelo “hidrograma ecológico” apresentado no EIA-RIMA, a vazão média em um ano será

Para a Instituição, a redução dos níveis de água no trecho acarretará impactos biológicos, sociais, culturais, dentre outros¹¹⁸, como a diminuição do lençol freático, mudanças nos trechos navegáveis, importante perda de fauna aquática e terrestre, escassez de água, etc. isto é, perda de recursos naturais, inclusive hídricos, que incidem diretamente sobre os padrões da vida social das populações indígenas e ribeirinhas que vivem na região. A ação judicial também menciona que a redução da vazão do Rio afetará dura e irreversivelmente a ictiofauna da região¹¹⁹ e que nos dez primeiros anos, a obra e sua área inundada vão emitir cerca de 11,2 milhões de toneladas de carbono ao ano, em média, não podendo ser considerada uma fonte de energia limpa.

A Ação Judicial fundou-se juridicamente na vedação à remoção dos povos indígenas constante no §5º do art. 231 da Constituição Federal¹²⁰, no direito das futuras gerações previsto especificamente no art. 225 da CF/88¹²¹, e em diversos documentos internacionais, dentre eles a Declaração de Estocolmo, bem como no princípio constitucional do desenvolvimento sustentável também contemplado na Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio.

de 1.438m³/s, e 4.501m³/s no ano seguinte. A vazão, portanto, será reduzida em 76% da vazão média histórica e 90% da vazão máxima histórica.

¹¹⁸ Fundando suas afirmações no Painel dos Especialistas - Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte e em laudos técnicos como a Informação Técnica nº 294/2009, da 4ª CCR/MPFe o Parecer Pericial nº 25/2011, lavrado pela antropóloga Maria Fernanda Paranhos, o MPF aduziu que o AHE de Belo Monte causará a diminuição do lençol freático, mudanças nos trechos navegáveis, importante perda de fauna aquática e terrestre, escassez de água, etc. isto é, perda de recursos naturais, inclusive hídricos, que incidem diretamente sobre os padrões da vida social das populações indígenas e ribeirinhas que vivem na região. Especificamente no que se refere às populações indígenas, afirma que o empreendimento gerará aumento da pressão fundiária e desmatamento no entorno das terras indígenas, afetará meios de navegação e transporte, recursos hídricos, atividades econômicas - pesca, caça e coleta; estimulará a migração indígena (da terra indígena para núcleos urbanos); a também aumentará a vulnerabilidade da organização social assim como aumentará as doenças infectocontagiosas e zoonoses; impactando os povos indígenas Juruna Bocas-Pretas e Arara, residentes nas Terras Indígenas Paquiçamba e Arara, respectivamente.

¹¹⁹ Segundo o MPF, haverá mortandade de quelônios e peixes, dentre os quais alguns declarados pelo Ministério do Meio Ambiente como espécies de "importância biológica extremamente alta", bem como constantes na Lista de Espécies Ameaçadas de extinção. Quanto à espeleologia, no mínimo, três das grandes cavernas serão inundadas, levando à extinção de espécies endêmicas.

¹²⁰ "Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.(...)§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco." (BRASIL, 1988).

¹²¹ "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações." (BRASIL, 1988).

Ademais, reputou violado o direito da natureza, enquanto sujeito próprio do direito¹²².

Em sede de defesa, a União e a Norte Energia S.A. destacaram a importância da implantação do empreendimento para assegurar o desenvolvimento e a implantação de políticas sociais na região¹²³, assim como ressaltaram a legalidade do empreendimento, salientando que se trata de empreendimento devidamente autorizado, com viabilidade ambiental e propostas de mitigação de impactos atestadas pelo IBAMA e FUNAI.

A Advocacia Geral da União e a NESA informaram que no Trecho de Vazão Reduzida (TVR) há previsão de período de testes, a serem realizados após a implementação do empreendimento, para identificação de impactos sobre o ecossistema e modo de vida da população, os quais poderão determinar modificações nas vazões estabelecidas e alterações da Licença de Operação.

Além disso, as demandadas citaram diversos projetos e programas voltados à redução dos impactos negativos sobre a navegação¹²⁴, habitats aquáticos¹²⁵, quelônios e espeleologia, informando que não há previsão de remoção compulsória de qualquer aldeia das terras indígenas da região da Volta Grande do Xingu e que as famílias a serem realocadas vivem em lotes ou propriedades, não raro, adquiridas

¹²² Para tanto, o MPF pugnou pela superação da visão antropocêntrica utilitária que nega o valor intrínseco do meio ambiente e dos recursos naturais, e reconhecimento do antropocentrismo alargado ou moderado que busca conciliar os direitos humanos e os direitos da natureza. Arguiu que essa perspectiva encontra respaldo no art. 225, § 1º, VII, da Constituição de 1988 que dispõe expressamente sobre o dever do Estado e da coletividade em proteger a fauna e a flora incumbindo ao Poder Público: “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade”, assim como na Declaração Universal dos Direitos dos animais e na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

¹²³ Em sua defesa, a NESSA sustentou que a obra envolve não só barragens, mas igualmente a construção de escolas, hospitais, postos de saúde, redes de saneamento e abastecimento de água, bem como aterros sanitários, além da implantação de 117 planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento socioeconômico da região. Demonstrando a grandiosidade da obra, a concessionária requerida informou que, naquele momento, o empreendimento empregava 23.500 trabalhadores diretos, e que até então foram investidos R\$7,6 bilhões em obras, equipamentos de saúde, educação, saneamento, infraestrutura e segurança.

¹²⁴ No que se refere à navegação, mencionou-se os projetos de monitoramento do Dispositivo de Transposição de Embarcações, de monitoramento da Largura, profundidade e velocidade em Seções do TVR, de monitoramento da navegabilidade e das condições de escoamento da produção.

¹²⁵ Segundo as defesas, foram apresentadas ações mitigadoras dos impactos nas espécies existentes na região. Tais ações encontram-se previstas no Programa de Conservação e Manejo de Habitats Aquáticos, bem como, nos projetos de Aquicultura de peixes ornamentais, de monitoramento da Ictiofauna e de incentivo à pesca sustentável, e nos estudos de viabilidade para a implantação de parques aquícolas nos reservatórios do Xingu e Intermediário.

de forma análoga aos não indígenas, em regime diferenciado daquele existente nas terras tradicionalmente ocupadas e demarcadas.

As demandadas afirmaram, ademais, que todas as condicionantes relacionadas às populações afetadas estão sendo cumpridas.

O juízo da 9ª. Vara da seção Judiciária do Pará indeferiu o pedido de medida liminar considerando que o MPF não se desincumbiu de provar as alegações constantes na petição inicial da ação, especialmente quanto à necessidade de remoção dos povos indígenas mencionados e quanto ao desaparecimento das espécies que habitam a área da Volta Grande do Xingu, de modo a elidir a presunção de legitimidade das licenças ambientais concedidas, que preveem a implantação de projetos de mitigações e compensação suficientes a atender os princípios de precaução e prevenção ambiental.

Em sede de sentença, a ação foi julgada improcedente.

Inicialmente o Juízo Federal considerou que não cabe ao Poder Judiciário avaliar a viabilidade ambiental ou não de um empreendimento, pois tal avaliação está inserida no âmbito da discricionariedade administrativa¹²⁶. A interferência judicial, portanto, só poderá ocorrer à evidência de violação à legislação, todavia não para decidir sobre a sua conveniência.

Quanto ao pedido de indenização por danos ambientais, o Juízo considerou que as alegações do MPF se apoiam em suposições de que a implantação do UHE de Belo Monte, com seus impactos ambientais, redundará na impossibilidade de que as populações locais possam continuar sobrevivendo das atividades ligadas ao Rio Xingu, tais como pesca, navegação e extrativismo. Para o Magistrado, trata-se de conclusão de cunho teórico que não foi comprovada, pois, não se teve notícia nos autos, da efetiva ocorrência dos impactos e danos apontados na inicial. Assim, não haveria o que indenizar.

¹²⁶ “Aliás, no caso da implantação de uma usina hidrelétrica, resta evidente que, muito mais do que simples critérios de conveniência e oportunidade, a decisão sobre o empreendimento perpassa, necessariamente, sobre questão relativa à política energética do país. Observa-se assim, que se trata de matéria de cunho eminentemente estratégico, a qual não é dado ao Judiciário interferir para autorizar ou impedir um empreendimento, mas tão somente para corrigir eventuais ilegalidades e garantir que sua implantação se dê dentro da ordem jurídica vigente.”(BRASIL, JUSTIÇA FEDERAL, JUÍZO DA 9ª. VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ, 08/07/2014, Ação Civil Pública n. 28944-98.2011.4.01.3900p. 1314/1315).

A sentença considerou suficientes as medidas de cunho compensatório e mitigador dos impactos e efeitos negativos que o empreendimento causará na região, referidas nas defesas da União e da NESA.

Quanto à alegada violação dos direitos das futuras gerações e ao desenvolvimento sustentável, a decisão concordou com as alegações das defesas, aduzindo que embora existentes os impactos ambientais negativos, a construção de hidrelétricas ainda ostenta feição mais compatível com o conceito de sustentabilidade se comparada com outras fontes de energia elétrica como a nuclear e a termelétrica.

Por fim, a sentença, utilizando-se o princípio n. 1 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹²⁷, não acatou o tese do direito subjetivo da natureza, reconhecendo que, em última instância, o destinatário da proteção ambiental ainda é a pessoa humana.

Em 19 de agosto de 2014, o MPF interpôs Apelação contra a sentença, que não foi julgada até o momento.

4.2. Ação Civil Pública n. 0002708-66.2012.4.01.3903 – MPF versus Norte Energia S/A, IBAMA e UNIÃO.

Em dezembro de 2012, o Ministério Público Federal propôs ação civil pública contra a Norte Energia S/A¹²⁸. objetivando ao cadastramento dos moradores e trabalhadores do perímetro urbano de Altamira, localizados até 100 metros de altura acima do nível do mar (cota 100¹²⁹), área a ser atingida pelos efeitos da UHE Belo Monte. Visou-se, também, a identificação e avaliação dos imóveis da área com o fim de indenização/reassentamento.

¹²⁷ “PRINCÍPIO 1 - Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.”

¹²⁸ Posteriormente ingressaram no processo, como Réus, o IBAMA e a União.

¹²⁹ O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da UHE Belo Monte determinou a área urbana de Altamira que será alagada pelo empreendimento como a compreendida até o limite de 100 metros de altura acima do nível do mar, a qual denomina-se cota 100.

Segundo o MPF, de acordo com o EIA, seriam cerca de 16 mil pessoas deslocadas na área urbana de Altamira, porém, não há clareza de informação aos atingidos sobre o deslocamento ou indenizações, conforme expressamente previsto nas Licenças concedidas pelo IBAMA ao empreendimento.

Diante da situação, o MPF solicitou à Universidade Federal do Pará – UFPA medição independente da cota 100, na área urbana de Altamira, objetivando identificação dos logradouros da cidade que estejam a 100 metros de altura (em relação ao nível do mar) e, após isso, estabelecer um perímetro dentro do núcleo urbano que estivesse na cota 100 e abaixo, com a respectiva contagem de imóveis e população atingida.

O levantamento detectou várias inconsistências entre pontos da medição independente e os pontos medidos pelas empresas que participaram do EIA da UHE Belo Monte. As divergências eram significativas: existiam pontos medidos no EIA que estavam entre 70cm e 1 metro acima do que foi constatado pela equipe da UFPA¹³⁰.

De acordo com o relatório final do estudo, cerca de 25,4 mil moradores vivem hoje em áreas alagáveis pela usina de Belo Monte no núcleo urbano de Altamira, e não cerca de 16 mil, ou seja, 9 mil a mais do que o previsto pela Norte Energia S.A¹³¹¹³².

De acordo com o estudo da UFPA/MPF, a discrepância entre os resultados é causada, principalmente, porque os cálculos foram feitos a partir de referências de nível diferentes. Enquanto a UFPA se baseou no marco homologado pelo IBGE, a

¹³⁰ Em um dos pontos, numa área do centro da cidade com muitas residências e pontos comerciais, a cota 100 foi localizada cerca de 30 metros antes do marco medido pelos empreendedores. Na prática essas inconsistências significavam que a área alagada em Altamira e o número de pessoas deslocadas seriam bem maiores do que o previsto no EIA.

¹³¹ Cabe ressaltar que a diferença entre o número de atingidos previstos pelo empreendedor e o detectado pelo levantamento da UFPA/MPF é de 55%.

¹³² O próprio MPF, na ação proposta, adverte que as duas previsões de contingente populacional a ser atingido, quer seja de cerca de 16 mil, quer seja de aproximados 25,4 mil moradores, tomam como base levantamentos desatualizados, que não refletem a realidade posterior ao fluxo migratório que o início das obras da UHE Belo Monte acarretou. Configuram, portanto, estimativa mínima de atingidos e não um número efetivo e definitivo.

equipe contratada para o EIA adotou uma série de outros pontos que estão desatualizados ou que não são do IBGE¹³³.

Assim como, porque os responsáveis pelo EIA utilizaram dados populacionais desatualizados deixando de levar em conta o crescimento populacional dos últimos anos em Altamira. O EIA adota como parâmetro o censo de 2001, que encontra-se desatualizado.

A ação fundou-se juridicamente no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a ser protegido e preservado pelo Poder Público, bem como, na responsabilidade objetiva por danos ambientais prevista no parágrafo primeiro do art. 14 da lei 6.938/1981¹³⁴ e no Princípio da Precaução.

Com base nos mesmos fundamento jurídicos, o Juízo Federal da Subseção de Altamira-PA deferiu medida liminar requerida determinando que o consórcio empreendedor providenciasse o cadastramento dos moradores do perímetro urbano de Altamira, no prazo de sessenta dias¹³⁵ em conformidade com o estudo da UFPA/MPF, sob pena de multa por descumprimento.

Contra a referida decisão judicial, a NESA interpôs recurso de Agravo de Instrumento¹³⁶, perante o TRF1a. Região, afirmando que ao contrário do que afirmado pelo MPF, toda a rede de apoio altimétrica da UHE Belo Monte baseou-se no ponto RN 935C do IBGE, e que, essa Estação Geodésica foi escolhida porque é uma estação denominada como altimétrica, com maior precisão para definições de altitudes que as estações planimétricas GPS, baseadas em dados de satélite¹³⁷.

¹³³ O ponto do IBGE utilizado nas medições feitas pela UFPA, que fica no 51º Batalhão de Infantaria de Selva, em Altamira, foi estabelecido a partir de medidas de 2009. Por sua vez, alguns dos pontos do IBGE que a contratada da Norte Energia S.A. afirma ter utilizado foram medidos em 1976. Além de utilizar referências ultrapassadas, a equipe contratada para o EIA também fez medições com base em pontos que não são do IBGE, e sim da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab/PA)

¹³⁴ “§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

¹³⁵ O prazo de sessenta dias concedido foi, posteriormente, a pedido da ré, ampliado para cento e vinte dias, dada a complexidade da tarefa estabelecida pela decisão.

¹³⁶ Recurso n. 0016850-13.2013.4.01.0000 em trâmite junto à terceira turma do TRF1ª Região.

¹³⁷ De acordo com o Recurso da Norte Energia S/A, as referências utilizadas pela UFPA, para determinação da Cota 100, foram de Nível de Estação Planimétrica GPS, muito embora para determinação da Cota 100 deva ser usada referência de Nível de Estação Altimétrica, o que estaria a demonstrar o grave equívoco em que incorreu a UFPA.

Aduziu, ainda, que a demarcação da posição física da Cota 100, a partir de dados obtidos a partir de uma referência de nível diferente da que foi utilizado nos demais estudos, sem a devida compatibilização com estes, leva a resultados sem qualquer validade técnica, tal qual o apresentado pela UFPA.

Arguiu, também, que não existe risco iminente uma vez que a previsão do enchimento do reservatório foi estabelecida para 15 de dezembro de 2014. Por fim, afirmou que a decisão pode causar lesão grave ou de difícil reparação, tendo em vista a criação de falsas expectativas na população e os altos custos para a empreendedora ante o provável atraso no cronograma da obra.

Em 18/04/2013, foi concedido efeito suspensivo da decisão recorrida e, em 11/09/2013, o recurso foi provido reformando a decisão liminar de primeiro grau.

Considerou-se que há estudos a embasar as alegações da Recorrente NESAs, sendo certo que até aquele momento, ainda não foi realizada perícia judicial que possa fornecer elementos seguros para que o juízo possa infirmar os estudos ambientais apresentados e aprovados pelo IBAMA, gozando as licenças e decisões do órgão ambiental, de presunção de legitimidade e veracidade, devendo estes prevalecer até que a perícia judicial forneça dados suficientes para infirmá-los.

Em sede de defesa, a NESAs manteve a mesma linha de argumentação constante nas alegações do Recurso. Ademais, o processo ainda não alcançou a fase de sentença.

4.3. Ação Civil Pública n. 0002464-06.2013.4.01.3903 – MPF versus NESAs e IBAMA.

Em 22/10/2013, o Ministério Público Federal propôs ação civil pública contra a Norte Energia S/A e o IBAMA objetivando a imediata suspensão da construção das casas destinadas ao Plano de Reassentamento Urbano Coletivo da população afetada pelo empreendimento¹³⁸ e a adequação do projeto de assentamento às

¹³⁸ O reservatório da UHE Belo Monte afeta a área urbana do município de Altamira, gerando a necessidade de realocação de um expressivo número de famílias que ocupam até 100m em projeção

expectativas criadas na população pela própria concessionária e à legislação aplicável à espécie.

De acordo com o Ministério Público, o reassentamento da população afetado pelo empreendimento é a melhor alternativa dentre as medidas compensatórias disponibilizadas pelo projeto do empreendimento¹³⁹. Isso porque em virtude da especulação imobiliária na cidade de Altamira, causada especialmente pelo recebimento do empreendimento, as indenizações ofertadas pelas desapropriações realizadas não são capazes de promover a compra de imóveis similares na cidade. Por outro lado, são raros os imóveis regularizados que podem ser comprados por meio de carta de crédito. Restando, portanto, à população o reassentamento.

Ocorre que, segundo relata a ação judicial, a execução do projeto de reassentamento tem apresentado problemas que violam os direitos da população afetada.

Segundo o MPF, constatou-se que o projeto não obedece ao Código de Obras do município de Altamira¹⁴⁰. Contudo, o autor da ação informou que há notícia de que o Município promoveu alteração em sua legislação, adequando-a ao projeto questionado.

Além disso, de acordo com a ação, não houve debate com a população afetada quanto às características do projeto. Os encontros promovidos pelo empreendedor teriam funcionado como mera exposição da opção do projeto já escolhida pelo empreendedor.

horizontal em seu entorno. Com isso, o Plano de Reassentamento Urbano Coletivo faz parte das ações propostas pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da UHE de Belo Monte para a mitigação dos danos referentes à transferência compulsória da população diretamente afetada. De acordo com o EIA (Volume 33, item 12.9.4.3), o objetivo central do projeto de reassentamento é garantir condições de moradia superiores àquelas de que dispunha a população afetada antes da implantação do empreendimento. Na mesma linha, o Plano Básico Ambiental (PBA), que possui previsão pormenorizada dos planos previstos no EIA, em seu Volume II, Item 4.4.3.2, reconhece que, de acordo com os manuais de políticas operacionais de agências multilaterais, “o objetivo da política de reassentamento involuntário é assegurar que as pessoas que são fisicamente ou economicamente deslocadas como resultado de um projeto não fiquem em situação pior, mas melhor do que estavam antes do projeto ser empreendido”.

¹³⁹ As outras opções à disposição dos atingidos são a indenização e a concessão de carta de crédito.

¹⁴⁰ Dentre as contrariedades ao Código de Obras do Município de Altamira, em sua redação original, constam, por exemplo, a irregular espessura da parede interna, a altura do revestimento da cozinha, bem como sua indevida comunicação direta com as instalações sanitárias, e, ainda, as dimensões mínimas de cômodos das casas em construção, irregularidades estas que foram reconhecidas pela Secretaria de Obras do Município de Altamira no Ofício nº 191/2013, encaminhado à Procuradoria da República.

Outra ilegalidade consiste na alteração da proposta inicial do projeto, que teria frustrado as expectativas da população. De acordo com a ação, em agosto de 2012, a Norte Energia S.A. divulgou que o reassentamento urbano ocorreria em três modelos de casas de alvenaria, cujo número de quartos e tamanhos seriam definidos de acordo com a composição da família transferida¹⁴¹ e ficariam localizadas a no máximo 2km de distancia do local de onde as famílias originalmente foram transferidas.

Ocorre que, em abril de 2013, sem motivação publicizada e sem prévia discussão com a população afetada, o empreendedor informou que ocorreram modificações substanciais nos projetos das casas destinadas ao reassentamento urbano coletivo. Apresentou-se um único modelo industrializado, em concreto e com cobertura de telhas em cerâmica, cujo tamanho é de 63m², divididos em três quartos, dois banheiros, sala, cozinha, área de serviço e varanda.

Por fim, o MPF afirma que o projeto das casas destinadas ao reassentamento urbano coletivo possui vícios construtivos que impõem o reconhecimento da irregularidade das obras em execução¹⁴².

Nesse contexto, o MPF reputou violado o direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal, resguardado na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, documentos internacionais em que o direito à moradia é compreendido como parte integrante do direito a um padrão de vida adequado para si e sua família.

De igual modo, entendeu desrespeitado o princípio da boa-fé em virtude da alteração na proposta inicial de projeto das casas do reassentamento coletivo¹⁴³.

¹⁴¹ Segundo o MPF, a concessionária comprometeu-se a fornecer casas que possuiriam dois dormitórios e 60m², três dormitórios e 69m² ou quatro dormitórios e 78m², adequando-se à estrutura familiar ocupante.

¹⁴² Dentre os vícios apontados, estão vícios relativos à acessibilidade de deficientes como determinam a NBR-9050, itens 7.3.1.2 e 7.3.4, respectivamente.; o projeto elétrico residencial apresentado não está de acordo com a NBR-5410/2004, que estipula normas sobre as instalações elétricas em baixa tensão. Segundo a ação, essas irregularidades representam riscos à segurança dos futuros moradores e óbices intransponíveis à manutenção do projeto conforme apresentado, por via de consequência.

¹⁴³ Para o MPF, Ao ofertar publicamente 3 (três) modelos de casas com diferentes tamanhos e padrões, bem como ao assegurar que as casas seriam feitas de alvenaria e que distariam em, no máximo, 2 km da moradia da qual os atingidos foram deslocados, a Norte Energia SA criou expectativa legítima na população afetada. Ao reformar a proposta inicial, o empreendedor adotou conduta contraditória, consubstanciando *venire contra factum proprium*, prática violadora da boa-fé objetiva.

Assim, considerando-se que o comportamento inicial criou uma expectativa legítima na população, o empreendedor a ele se vincula, devendo cumprir o compromisso público assumido em agosto de 2012 e não o posterior, a ele contraditório, adotado em abril de 2013. Devendo o empreendedor, portanto, apresentar 3 (três) projetos de casas, em alvenaria, para o reassentamento urbano, ofertando casas de dois dormitórios e 60m², três dormitórios e 69m² ou quatro dormitórios e 78m², a serem escolhidas de acordo com a composição da família que será reassentada, obedecendo-se a distância de 2 km da área de que serão deslocadas¹⁴⁴.

Por fim, o MPF sustentou a ocorrência de danos morais coletivos decorrentes da dúvida gerada na sociedade com relação à eficácia do controle ambiental e da legislação aplicável, diante de tais exemplos de impunidade e desconsideração pelos seus direitos.

Em 28/10/2013, o Juízo Federal da subseção judiciária de Altamira indeferiu o pedido de liminar¹⁴⁵, fundamentando-se em informação do IBAMA segundo a qual a proposta de casa apresentada pelo empreendedor para o reassentamento atendo ao disposto no licenciamento ambiental e que pediu esclarecimentos a respeito do cumprimento das normas referentes a conforto térmico e demais desempenhos de habitação. Concluindo, assim, que o IBAMA está efetivamente fiscalizando o cumprimento da legislação, não verificando irregularidades que desconstituíssem a presunção de veracidade e legalidade das informações do órgão ambiental.

Ademais, o Juízo indeferiu o pedido de audiência pública por inexistência de norma a compelir que a empresa ré promovesse tal audiência.

¹⁴⁴ E, alternativamente, deve a Norte Energia S.A. providenciar medidas compensatórias que torne o núcleo urbano em construção mais acessível à infraestrutura e serviços públicos básicos, a fim de minorar os danos causados pelo descumprimento da condicionante.

¹⁴⁵ O pedido liminar constante da ação objetivava: 1) suspender a construção de casas destinadas ao reassentamento urbano coletivo até que se proceda à adequação de seus projetos; 2) Determinar que a Norte Energia S.A promova audiência pública em que as comunidades afetadas possam oportunidade de se manifestar diretamente e por meio de organizações que lhes representem sobre as casas ofertadas, bem como método construtivo adotado e localização; 3) Determinar à Norte Energia S.A adequação do projeto destinado ao reassentamento aos padrões mínimos definidos em lei e nas normas técnicas aplicáveis à espécie, bem como ao definido na audiência pública; 4) Determinar à Norte Energia S.A que promova readequação do cronograma estipulado para o cumprimento da condicionante; 5) Suspender compulsoriamente a Licença de Instalação da UHE Belo Monte, até que sejam implementadas as medidas acima referidas.

O processo ainda não alcançou fase de sentença.

5. Acesso à Justiça

5.1. Ação Civil Pública n. 0001755-39.2011.4.01.3903 – MPF versus UNIÃO.

Em 17 de novembro de 2011, o Ministério Público Federal propôs ação civil pública junto ao juízo federal da Subseção de Altamira-PA, contra a União, objetivando assegurar a atuação efetiva da Defensoria Pública da União em prol dos hipossuficientes, nas instâncias administrativas e judiciais federais, na região de Altamira.

De acordo com o MPF, a União tem sido omissa no cumprimento das normas relativas à prestação de assistência jurídica integral aos hipossuficientes econômicos¹⁴⁶, no âmbito das competências administrativas e jurisdicionais federais

¹⁴⁶ A Constituição Federal de 1988, em seu art. 134, dispõe: “A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. § 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.”

O art. 4 da Lei Complementar n. 80/1994 estabelece: Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses; VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal; IX – impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções

da região de Altamira, deixando de prover os meios materiais e humanos para a atuação da Defensoria Pública da União na região.

Para o MPF, embora tenha criado a Defensoria Pública da União mediante a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, a UNIÃO não a implementou de maneira necessária, adequada e eficiente, negando a um número considerável de cidadãos os direitos constitucionais de acesso à Justiça, o direito a um processo justo, à cláusula constitucional do *due process of law* e seus corolários — o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes e o direito à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (artigo 5º, incisos XXXV, LIV, LV e LXXIV). Tratando-se, portanto, de situação de inconstitucionalidade flagrante e de violação aos direitos humanos dos

institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; XII - (VETADO); XIII - (VETADO); XIV – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; XV – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei; XVII – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; XIX – atuar nos Juizados Especiais; XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais. § 1º (VETADO). § 2º As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público. §3º (VETADO). § 4º O instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público. § 5º A assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública. § 6º A capacidade postulatória do Defensor Público decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público. § 7º Aos membros da Defensoria Pública é garantido sentar-se no mesmo plano do Ministério Público. § 8º Se o Defensor Público entender inexistir hipótese de atuação institucional, dará imediata ciência ao Defensor Público-Geral, que decidirá a controvérsia, indicando, se for o caso, outro Defensor Público para atuar. § 9º O exercício do cargo de Defensor Público é comprovado mediante apresentação de carteira funcional expedida pela respectiva Defensoria Pública, conforme modelo previsto nesta Lei Complementar, a qual valerá como documento de identidade e terá fé pública em todo o território nacional. § 10. O exercício do cargo de Defensor Público é indelegável e privativo de membro da Carreira. § 11. Os estabelecimentos a que se refere o inciso XVII do caput reservarão instalações adequadas ao atendimento jurídico dos presos e internos por parte dos Defensores Públicos, bem como a esses fornecerão apoio administrativo, prestarão as informações solicitadas e assegurarão acesso à documentação dos presos e internos, aos quais é assegurado o direito de entrevista com os Defensores Públicos.”.

cidadãos no interior paraense, à medida que inexistem Defensores Públicos federais nas referidas instâncias administrativas e judiciais^{147 148}.

Segundo a ação, a região abrangida pela Subseção da Justiça Federal de Altamira e da Justiça do Trabalho de Altamira compreende dez Municípios (Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Novo Repartimento, Pacajá, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu), que, juntos, compreendem uma população estimada em 370 mil pessoas¹⁴⁹.

De acordo com o MPF, o início das obras da UHE de Belo Monte ocasionará um aumento significativo da população de entorno (e todas as repercussões sociais e ambientais disso), aumentando-se, por consequência o número de litígios, o que comumente ocorre em obras dessa espécie. Desse modo, a situação que já era ruim no aspecto do desatendimento às pessoas mais humildes, certamente piorará.

Diante disso, requereu concessão de medida liminar que determinasse à União, que, no prazo de 30 dias, por meio da Defensoria Pública da União, assegure os meios materiais e humanos imprescindíveis e adequados¹⁵⁰, para o fim de exercer suas funções, em benefício dos hipossuficientes; assim como, mandasse a União providenciar a ampla divulgação (em jornal, rádio e TV) do teor da referida decisão, permitindo a plena informação da sociedade, a respeito do atendimento

¹⁴⁷ Afirma o Ministério Público, que em procedimento administrativo (Inquérito Civil Público nº 01.23.003.000220/2009-08) foi requisitado à Defensora-Chefe da DPU no Estado do Pará que informasse o número de Defensores Públicos da União lotados no município de Altamira. Em resposta informou-se que a mencionada instituição não dispunha Defensores Públicos e que recentemente, 26.09.2011, após o recebimento do ofício do MPF, haviam sido solicitados à Casa Civil, duas vagas para atender ao município de Altamira.

¹⁴⁸ Segundo o MPF, dados revelam que a ampliação do quadro de defensores públicos federais, com lotação nos interiores de estados como o Pará, não é prioridade. De acordo com as informações da ação, enquanto a Defensoria Pública da União, desde 2001, foi contemplada com concursos públicos para provimento de um total de 293 (duzentas e noventa e três) vagas, a Advocacia-Geral da União (órgão incumbido da defesa dos interesses da União) mereceu, no mesmo período, 3.839 (três mil, oitocentos e trinta e nove) vagas para as suas quatro carreiras. Ou seja, 960 (novecentos e sessenta) vagas oferecidas, em média, para cada carreira, contra meras 293 (duzentas e noventa e três) vagas para a DPU.

¹⁴⁹ O MPF informa na ação que trata-se de região com inúmeras carências sociais, onde a presença da Defensoria Pública da União se faz absolutamente indispensável. Tanto é assim que o programa federal "Territórios da cidadania", que tem como critério de eleição dos municípios beneficiados aqueles que possuam os Índices de Desenvolvimento Humano – IDH mais baixos do Brasil, se aplica a nove dos dez municípios abrangidos pela Subseção da Justiça Federal de Altamira.

¹⁵⁰ Disponibilizando, mínima e continuamente, o número de defensores públicos suficientes para suprir as demandas da região abrangida, nas instâncias administrativas da União, na Subseção Judiciária Federal de Altamira e na Vara da Justiça do Trabalho de Altamira.

gratuito prestado pela DPU, relativamente aos problemas jurídicos afetos aos hipossuficientes econômicos informando: 1) que o atendimento é gratuito; 2) em que casos concretos procurar a DPU (causas contra o INSS, penais, trabalhistas, de medicamentos, saúde em geral, etc.); 3) onde, como e a partir de quando a DPU funcionará; e 4) horário de atendimento.

O juízo, em 16 de fevereiro de 2012, indeferiu a medida liminar pleiteada, argumentando que não cabe ao Poder Judiciário intervir no juízo administrativo de conveniência e oportunidade da Administração Pública Federal, para controle de questão relativa à lotação de membros da Defensoria Pública da União¹⁵¹.

¹⁵¹ A decisão citou os seguintes precedentes: “Agravo Regimental em Suspensão de Tutela Antecipada. 2. Alegação de inexistência de grave lesão à ordem pública decorrente de decisão que determina a nomeação de defensores públicos e a implantação, em sessenta dias, de um Núcleo da Defensoria Pública da União na cidade de Rio Grande (RS). 3. Recurso que não traz fundamentos aptos a infirmar a decisão agravada. 4. Agravo Regimental conhecido e não provido.” (STA 183 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 22/04/2010, DJe-091 DIVULG 20-05-2010 PUBLIC 21-05-2010 EMENT VOL-02402-01 PP-00079); e “ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE DEFENSORIA PÚBLICA NA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA. LOTAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO-CABIMENTO DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA ESPÉCIE. INAMOVIBILIDADE DOS DEFENSORES PÚBLICOS DA UNIÃO. 1. Pretende o MPF assegurar, na área da Seção Judiciária do Estado de Rondônia, as garantias constitucionais do direito à Assistência Jurídica Integral e Gratuita e o Acesso à Justiça, previstos no art. 5º incisos XXXV, LIV, LV e LXXIV, da CF, tendo em vista a ausência de Defensoria Pública da União nessa Seccional. 2. A assistência judiciária é direito fundamental de todo o cidadão, nos termos em que consagrado no texto constitucional, no art. 5º, LXXIV, todavia, não cabe ao Judiciário invadir a discricionariedade da Administração Pública, eis que é da competência do administrador fazer o juízo de mérito, especialmente o exame da conveniência e oportunidade na nomeação e lotação de candidatos aprovados em concurso público. 3. A Lei Complementar nº 80 de 12.01.1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, dentre elas, a garantia dos membros da Defensoria Pública da União à inamovibilidade, o que torna inviável a remoção de um defensor em exercício, lotado em uma determinada subseção judiciária, para outra. 4. Apelação desprovida.” (AC 0002360-83.2005.4.01.4100 / RO, Rel. Desembargadora Federal Ângela Catão, Primeira Turma, e-DJF1 p.297 de 15/12/2010).