

## **O CASO BELO MONTE E A PROTEÇÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS: A REAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO<sup>1</sup>**

### **THE BELO MONTE CASE AND AN INTER-AMERICAN PROTECTION OF HUMAN RIGHTS: A REACTION OF THE BRAZILIAN STATE**

**Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda<sup>2</sup>**

Curso de Relações Internacionais  
Universidade Federal do Tocantins  
Palmas – Tocantins – Brasil

**Sarah Delma Almeida Vasconcelos<sup>3</sup>**

Consultora Legislativa  
Câmara da Legislativa do Distrito Federal  
Distrito Federal – Brasil

**Fernando Jose Ludwig<sup>4</sup>**

Curso de Relações Internacionais  
Universidade Federal do Tocantins  
Porto Nacional – Tocantins – Brasil

**Resumo:** Este artigo analisa a importância do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), da Organização de Estados Americanos (OEA) e a proteção dos direitos humanos (DH) dos índios afetados com a construção da Hidroelétrica de Belo Monte. Por estar inserido nesse sistema regional de proteção aos DH, o Brasil deve tomar as devidas providências para assegurar a vida e a integridade das comunidades indígenas afetadas, mesmo que em contraposição ao comprometido com a aplicação do seu desenvolvimento energético. Assim, o artigo analisará as medidas cautelares proferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) ao Estado Brasileiro e a reação do país. A primeira, exigiu que o país paralisasse as obras de Belo Monte até cumprir as exigências sugeridas, causando a reação contrária e incisiva do governo brasileiro em várias instâncias. Em consequência à atitude brasileira, a CIDH emitiu uma modificação nessa medida cautelar. Desse modo, este artigo busca compreender a lógica do sistema de proteção regional e o que levou à mudança da CIDH. Para tanto, com metodologia dedutiva, apresentam-se os meios de proteção regional dos DH dos índios, a descrição do Projeto da Usina Belo Monte e, em diálogo interdependente, a importância do SIDH, juntamente com a análise da atuação da CIDH e das reações do Brasil. Por fim, o debate entre a reação brasileira diante de uma retaliação da Comissão se tornará abrangente, complexo e até estratégico, uma vez que a geração de energia apresenta total ligação com a autonomia soberana brasileira e seu projeto desenvolvimentista, mas isto não pode sobrepor-se à violação dos DH dos índios afetados pela construção da hidroelétrica.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos. Organização dos Estados Americanos. SIDH. Belo Monte.

**Abstract:** This paper analyses the importance of the Inter-American System of Human Rights (ISHR), the Organization of American States (OAS), and the protection of human rights (HR) of indigenous peoples affected by the construction of the Belo Monte hydroelectric. To be inserted into this regional

---

<sup>1</sup> Versão preliminar deste artigo foi apresentado no XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB, 5-8/11/2014

<sup>2</sup> jan\_marcell@hotmail.com

<sup>3</sup> sarahdelma@hotmail.com

<sup>4</sup> fernandoludwig@uft.edu.br

system for the protection of HR, Brazil should take the necessary steps so that the life and integrity are ensured of indigenous communities affected, even if committed in opposition to the application of energy development. Hence, this paper will analyse the precautionary measures issued by the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) to the State and the reaction of the country. The first injunction demanded that the country paralysed the works of Belo Monte to meet the suggested requirements, causing the contrary, incisive reaction of the Brazilian government in several instances. Hence, the Brazilian attitude, the IACHR issued a modification that injunction. This article seeks to understand the logic of regional protection system and what led to the change of the IACHR. To this end, through a deductive methodology, presents the means of regional protection of HR of Indians, the description of the Belo Monte plant design and, in an interdependent dialogue, the importance of the ISHR, along with analysis of the performance of the IACHR and the reactions of Brazil. Finally, the debate between the Brazilian reactions to retaliation Commission will become comprehensive, complex and even strategic, since the power generation presents the total bound with Brazilian sovereign autonomy and its developmental project, but this can not overlap violation of HR of indigenous peoples affected by the construction of that hydroelectric power.

**Key-words:** Human Rights. Organization of American States. ISHR. Belo Monte.

**Recebido:** 26/06/2019

**Aprovado:** 30/07/2019

### **Considerações iniciais**

A temática de defesa dos Direitos Humanos (DH) vem sendo recorrentemente estudada no meio acadêmico, como é o caso da realização do projeto da Hidroelétrica de Belo Monte e a violação dos DH dos indígenas afetados com a construção. Tendo em conta o caso Belo Monte, em meio a uma ordem institucional da Organização dos Estados Americanos (OEA) e, dentro dessa organização, a Comissão de Direitos Humanos (CIDH), busca-se investigar a atitude do Estado brasileiro diante da medida cautelar proferida pela referida Comissão, haja vista que o pedido de paralisação das obras da usina hidrelétrica Belo Monte se pautou em denúncias de violação de DH dos povos indígenas da região.

A supracitada Comissão enviou, primeiramente, uma medida cautelar com o pedido de paralisação das obras do complexo hidrelétrico de Belo Monte. Obra vultosa a ser feita nas margens do Rio Xingu, importante afluente do Rio Amazonas, com vistas a ser a maior hidrelétrica do Brasil e a terceira maior do mundo. A necessidade de desenvolvimento energético brasileiro fora a principal justificativa desta construção, contudo, realizada e autorizada em detrimento de ocupações de terras de origem indígenas.

A reação do Estado brasileiro diante dessa medida da CIDH será o objeto de análise política e jurídica desta pesquisa, devido à sua importância fática e contemporânea da nova inserção brasileira no cenário internacional de proteção dos DH. Partindo desta postura, no que tange ao comportamento internacional e doméstico do Brasil em relação à proteção dos DH dos povos indígenas, é que o presente artigo busca analisar o seguinte questionamento: há

uma dualidade antagônica entre retórica e prática brasileira no que tange à defesa dos DH no/do Brasil? Assim, argumenta-se que o Estado Brasileiro quebra com sua retórica de defesa dos DH nas searas doméstica e internacional em prol do seu desenvolvimento econômico, ferindo não somente DH, mas também direitos indígenas, ambientais, políticos e culturais.

A OEA e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), no qual há a inserção não somente da CIDH, mas também da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), evidencia-nos um âmbito de interação institucional em defesa dos DH nas Américas, estando o Brasil inserido em uma organização internacional de cooperação no âmbito dos DH. O Brasil atua internacionalmente no que se refere à proteção internacional do DH, tendo um posicionamento (prático e retórico) internacional voltado à sua defesa. Contudo, no caso Belo Monte, a postura adotada pelo Estado brasileiro entra em conflito com esse contexto institucionalista, já que defende o interesse do próprio Estado e contraria diretrizes da CIDH, ou seja, como se verá nesse trabalho, a reação brasileira será analisada sob a ótica da defesa do desenvolvimento e do interesse nacional.

Quanto à escolha desta pesquisa, o Caso Belo Monte se mostra atual e ainda em discussões controversas, especialmente nas áreas da ciência política, das relações internacionais e do direito. Desse modo, este trabalho intenta analisar esse caso específico de forma imparcial, focando na análise da reação do Estado brasileiro frente ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) implementado pela OEA. Para tanto, a bibliografia utilizada é baseada em teóricos da seara política, jurídica e internacionalista. Vale ressaltar que a atualidade do tema exigiu, também, pesquisas baseadas em documentos, pronunciamentos, notas, análises políticas e artigos jornalísticos sobre a temática.

Resta claro, então, a importância do estudo da atual reação brasileira contrária os ditames da CIDH no Caso Belo Monte, objetivando-se a fazer uma análise da nova atitude do Estado Brasileiro, em uma nova realidade internacional favorável ao país, bem como a relevância da existência de trabalhos acadêmicos nessa problemática regional. Com isso, o método de abordagem utilizado será o dedutivo, partindo do geral, do Caso Belo Monte e dos mecanismos de proteção internacional de DH, para alcançar o entendimento mais específico, da atuação da CIDH e da reação brasileira a ditames do sistema regional.

A estrutura do artigo será composta de cinco tópicos, partindo-se de: primeiro, uma análise sobre o caso Belo Monte na CIDH; segundo, uma descrição acerca do projeto da Hidroelétrica de Belo Monte; terceiro, apresentar e analisar a primeira medida cautelar

proferida pela CIDH contra a obra; quarto, descrever a modificação da medida cautelar e seus subsequentes motivos; e, por fim, explicar a reação brasileira às medidas cautelares da OEA.

### **1. Caso Belo Monte na CIDH: a proteção internacional dos direitos humanos e o caso dos índios afetados pela construção da usina belo monte**

O complexo hidrelétrico de Belo Monte é uma obra vultosa a ser feita nas margens do Rio Xingu, importante afluente do Rio Amazonas, com vistas a ser a segunda maior hidrelétrica do Brasil e a terceira atrás somente da “Três Gargantas”, na China, e da binacional “Itaipu” e terá um custo de R\$ 19 bilhões (BONIN, 2011). O rio Xingu faz parte da bacia Hidrográfica Amazônica, a maior do mundo, e percorre o trajeto de aproximadamente dois mil quilômetros de extensão rumo ao interior da Amazônia, sendo responsável pela sobrevivência de populações tradicionais da região, dentre elas alguns povos indígenas, como Altamira, Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu, que foram os municípios definidos pela Eletronorte como a área de abrangência da hidrelétrica de Belo Monte (XINGU VIVO, 2010). A Bacia do Xingu é habitada por 24 etnias que ocupam 30 terras indígenas, sendo 12 no estado de Mato Grosso (MT) e 18 no estado do Pará (PA). Na região de influência direta da usina, três terras indígenas seriam diretamente impactadas: a Terra Indígena Paquiçamba, a dos índios Juruna e a área dos Arara da Volta Grande, que se situam no trecho de 100 km do rio que teria sua vazão drasticamente reduzida (XINGU VIVO, 2010). O projeto é alvo de contestações de ambientalistas, do Ministério Público Federal e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Conforme Rojas e Telles do Vale (2011), o impacto que essa obra causará sobre esses povos será não pela água, mas pela ausência dela, uma vez que mais de cem quilômetros de rio passarão a suportar a seca causada pelo desvio do percurso do rio e mais de 80% da água será usada para a geração de energia. Segundo Magalhães (2009, p. 62), o projeto está previsto para ser instalado em uma área indígena por excelência, além de existir outros grupos indígenas isolados, como os Arara da Volta Grande e Paquiçamba, nos arredores da Volta Grande do rio Xingu.

A base da economia industrial do Brasil é assentada basicamente sobre as hidrelétricas, construídas sobre as águas dos rios que têm importância fundamental para os povos indígenas da região amazônica. Rojas e Silva Telles (2011) criticam, dizendo que, para aproveitar estes recursos naturais visando gerar energia, o Brasil se apoia no discurso da promoção do desenvolvimento e do crescimento econômico nacional, fazendo com que,

muitas vezes, os interesses dos investidores se sobreponham aos das comunidades afetadas negativamente pela construção das obras. Este conflito gerado entre desenvolvimento e DH foi levado à CIDH, como será explanado no próximo tópico.

O caso ora estudado mostra como o trâmite da construção da Usina Belo Monte, um grande projeto de investimento destinado à geração de energia elétrica, veio acompanhado de uma forte ação desenvolvimentista estatal, visando os benefícios de longo prazo para a maioria, mas em prejuízo da minoria: as comunidades ribeirinhas e indígenas.

Apesar de se considerar os benefícios da geração de energia hidrelétrica, como o baixo preço econômico e a ausência de combustíveis fósseis, é importante lembrar-se dos problemas associados às construções de Usinas, como a de Belo Monte, que acarretam expressivos danos ambientais e sociais, os quais, muitas vezes, não são incorporados ou contabilizados nas análises econômicas que precedem esses projetos.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito que, após ter assinado a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), comprometeu-se a proteger os direitos dos seus cidadãos; no caso ora estudado, por exemplo, os direitos dos povos afetados por grandes obras. Segundo Pasqualucci (2003, p. 221), “[t]herefore, whether the violation of the American Convention is committed by the executive, legislative or judicial branch of the government, the violation is attributable to the State”. Portanto, se Direitos Humanos e Democracia andam cada vez mais juntos, tanto na esfera das relações domésticas como nas relações internacionais, então esse mútuo fortalecimento deve assegurar que a aceitação dos padrões que regem a ordem nacional e, também, a internacional, deva ser baseada na busca, na consolidação e no respeito aos consensos, especialmente naqueles países onde a diversidade cultural esteja presente, que é o caso do Brasil frente à questão dos povos indígenas.

Segundo os dados de 2005 do IBGE, no Brasil há aproximadamente 220 povos indígenas distintos, com características próprias e particulares: costumes, línguas e tradições. A estes povos correspondem, aproximadamente, 170 línguas faladas por cerca de 374 mil pessoas dispersas pelo Brasil. Os índios representam 0,4% da população brasileira, configurando-se como minorias. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

É importante analisar a condição dos povos indígenas no atual processo de globalização, que busca a construção de identidades unificadas, o fato de que as culturas indígenas se fragmentam e também se fragilizam, ao mesmo tempo em que se tornam

diferentes e exóticas. Anaya (2004a, p.15) reflete sobre a proposta de que estes povos não devem ser pressionados ou forçados a assimilar outras características ou perder aquelas que os distinguem da sociedade nacional dominante, devendo ser tarefa do Estado assegurar sua integridade como povos culturalmente distintos e dando-lhes boas condições de vida e que continuem a viver de acordo com os valores de suas culturas.

Vale ressaltar que a pretensão universal dos Direitos Humanos (DH) contribuiu para o processo de internacionalização e para a expansão global, ampliando seu escopo de aplicação e de efetivação no Sistema Mundial, como o da Organização das Nações Unidas (ONU), e dos Sistemas Regionais, como o Interamericano. Dessa forma, os povos indígenas galgam importantes espaços de elaboração e posituação dos seus direitos coletivos em vários instrumentos internacionais de DH, passando a participar, às vezes, até em condição de igualdade com os Estados, na elaboração dos textos dos documentos internacionais, como no “Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas”, que, em seu art. 2º, diz que:

os povos indígenas têm direito ao pleno e efetivo gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos na Carta da OEA, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais sobre direitos humanos (CIDH, 1997).

A OEA discute esse Projeto de Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas que foi elaborado pela CIDH, estabelecendo uma metodologia de reuniões para a construção de consensos, a partir deste projeto, que vem envolvendo debates entre Estados e povos indígenas das Américas. Até o primeiro semestre de 2012, foram realizadas cerca de treze reuniões, já havendo artigos inteiramente acordados pelos Estados e Povos Indígenas americanos, mas outros ainda estão em debate (OEA, 2012).

Além da declaração supracitada, vale ressaltar a importância da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foi aprovada em 1989, sendo o instrumento internacional vinculante mais antigo que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais no mundo. Conforme Anaya (2004a, p. 58-9), após mais de 20 anos de sua aprovação, a OIT vem acumulando experiências na implementação dos direitos reconhecidos a esses povos sobre diversas matérias, tais com o direito de controle e autonomia de suas próprias instituições, recursos naturais e propriedade da terra, formas de vida e desenvolvimento econômico. O Brasil, além de ser Estado-membro da OIT, é um dos dez países com assento permanente no seu Conselho de Administração, órgão executivo que decide sobre as políticas

da OIT (OIT, 2012). Em março de 2012, foi divulgado um relatório da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, confirmando que o governo brasileiro deveria ter realizado as oitivas indígenas nas aldeias impactadas por Belo Monte antes de qualquer intervenção que possa afetar seus bens e seus direitos (JUSTIÇA GLOBAL, 2012). Esse relatório da OIT corrobora com a posição do Ministério Público Federal (MPF) do Brasil e da (CIDH), que já interpelaram o governo brasileiro sobre a não realização das oitivas.

Dessa forma, Santos Filho (2005, p. 86) alerta sobre a imprescindível intervenção do Estado na adoção de políticas públicas hábeis a proteger a dignidade dos índios, atendendo as suas necessidades humanas básicas, cumprindo as obrigações assumidas quando da aceitação das propostas constantes da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais.

Diante do que foi demonstrado sobre os esforços da OEA e da OIT na proteção dos DH dos índios, faz-se necessário analisar a importância da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na luta por esses direitos, objeto importante na pesquisa desse artigo. Pode-se fazer uma analogia do caso ora estudado, qual seja Belo Monte, com o exemplo demonstrado por Anaya (2004b), em que traz os esforços da CIDH em favor dos índios, no “*Report on the Situation of Human Rights in Ecuador*” (CIDH, 1997) da região amazônica, afetados por obras de desenvolvimento e a necessidade de medidas provisionais ou cautelares para defender seus direitos:

*A noteworthy example of the Commission's examination of indigenous issue is in its Report on the Situation of Human Rights in Ecuador, in which the Commission focused specially on the conditions of indigenous peoples who are affected by the government-authorized oil development in the Amazon Region. The Commission's report concluded, among other things, that the widespread environmental degradation caused by the exploitation of surface and subsurface resources constituted a grave threat to the enjoyment of the right to life of several Amazonian indigenous communities, the right to life being protected in general terms in both the American Convention and declaration. According to the Commission “the right to life, and to physical security and integrity is necessarily related to and in some ways dependent upon one's physical environment”. In order to arrive at this interpretation, the commission linked the right to life of the American convention and declaration with other international instruments concerning human rights and the natural environment that have been ratified or supported by Ecuador. The Commission saw these instruments, read together, as establishing the “critical connection between the substance of human life and the environment”. Thus, the commission in its report concluded that the right to life guaranteed by the American convention and declaration, and associated norms, “in the case give rise to an obligation on the part of a state to take reasonable measures to prevent such risk [to the environment], or the necessary measures to respond when persons have suffered injury” and it recommended that Ecuador take specific steps, in consultation with*

*the indigenous peoples concerned, to mitigate the negative effects for them of the development projects in the amazon region. The Commission's report on Ecuador, like many of its other reports, shed important lights on problems that had gone without adequate attention by state authorities, raised those problems to a higher place in the hierarchy of governmental priorities, and provide guidance on how the problems should be addressed in accordance with contemporary norms. It is hard to gauge exactly what the practical impact is of such intervention by the commission. But it can at least be said what, as with other such inventions by international monitoring agencies, it is on the positive side of efforts to hold states to their duty to effectively implement international norms concerning indigenous peoples. (ANAYA, 2004b, p. 232-4)*

Diante do exposto, percebe-se a necessidade de se observar a situação crítica dos índios afetados pela construção da Usina de Belo Monte, devendo o Estado brasileiro, uma vez que ele se insere no sistema, universal e regional, de proteção aos DH, tomar as devidas providências para que assegure a vida e a integridade dessas comunidades, mesmo que esteja comprometido a ampliar seu desenvolvimento energético.

## **2. O Projeto da Usina Belo Monte**

A energia é um assunto estratégico, na medida em que é do interesse do Brasil desenvolver políticas desenvolvimentistas para acompanhar o ritmo contemporâneo industrial. Conforme Altvater (1995, p. 27), a energia é a base do funcionamento das sociedades desenvolvidas, tomando o significado de desenvolvimento como industrialização. Com o aumento da necessidade por energia e a diminuição de novos locais, no planeta, onde exista potencialidade de exploração dos recursos naturais, a tendência é o acirramento dos conflitos com as populações tradicionais. No Caso Belo Monte, esse conflito se dá entre o Estado e os índios afetados da Bacia do Xingu.

Assim, é importante ressaltar a ligação entre a questão da energia gerada através de grande projetos como Belo Monte, explicada neste artigo, e o desenvolvimento do país, explicado posteriormente pela reação brasileira, com o sistema regional de proteção aos DH. Segundo Filmer-Wilson e Anderson (2005, p.10), haveria muitas vantagens em se buscar a relação entre DH e energia, podendo trazer importantes benefícios para os projetos, em virtude, por exemplo: a) da interdependência entre DH e desenvolvimento sustentável; b) da possibilidade de se evitar a manipulação dos benefícios destes projetos em prol somente de certos setores da elite, assegurando que atinjam também grupos pobres e marginalizados; c) da característica intrínseca dos DH como um possível modelo de resolução dos conflitos que geralmente ocorrem no âmbito de execução desses megaprojetos.

O rio Xingu é um afluente importante do rio Amazonas, fazendo parte, portanto, da bacia Hidrográfica Amazônica, a maior do mundo. A polêmica em torno da construção da usina de Belo Monte na Bacia do Rio Xingu, no estado do Pará, já dura mais de 30 anos (remetendo ao período militar), onde foram iniciados estudos de viabilidade da obra em 1975 e intensificados em 1980 pela Eletronorte (subsidiária da Eletrobrás na Amazônia Legal) (ESTADÃO, 2010). Conforme Telles do Vale (2005, p. 67), o projeto percorre uma trajetória histórica polêmica, conturbada e com inúmeras questões implicadas, como a discussão de como ela se insere no desenvolvimento da Amazônia, a maneira como são tomadas as decisões e os procedimentos de consulta aos povos indígenas.

Saliente-se que a consulta livre, prévia e informada foi prevista primeiramente na Convenção de 169 da OIT e, conforme o site Socioambiental,

o direito de os povos indígenas e tribais serem consultados, de forma livre e informada, antes de serem tomadas decisões que possam afetar seus bens ou direitos, ou a chamada obrigação estatal de consulta, foi prevista pela primeira vez, em âmbito internacional, em 1989, quando a Organização Internacional do Trabalho - OIT adotou sua Convenção de número 169. Desde essa época, o chamado direito de consulta prévia tem demonstrado ser uma poderosa ferramenta política na defesa dos direitos desses povos ao redor do mundo, especialmente na América Latina, onde está o maior número de países que já ratificaram e incluíram em sua legislação nacional as disposições da Convenção 169. (ver informe anexo do relator para Povos Indígenas da ONU, Sep.2009). O direito de consulta prévia pode ser resumido como o poder que os povos indígenas e tribais têm de influenciar efetivamente o processo de tomada de decisões administrativas e legislativas que lhes afetem diretamente. A consulta deve sempre ser realizada por meio de suas instituições representativas e mediante procedimentos adequados a cada circunstância” (CONSULTA, 2018) .

Ainda, conforme o anexo do Socioambiental, importa visualizar o informe da ONU (2009).

Com relação à tomada de decisão no processo de desenvolvimento que seja aceitável aos interessados envolvidos, Bradlow (2001, p. 1536) mostra duas visões: uma tradicional e uma moderna. A tradicional vê o desenvolvimento como um processo econômico e argumenta que as tomadas de decisões concernentes à sua execução devem focar na elaboração e na construção de políticas e projetos que possam produzir crescimento econômico da forma mais eficiente possível. Assim, os assuntos relacionados com os impactos políticos, culturais, sociais e ambientais do desenvolvimento devem ser discutidos entre a sociedade e o governo por meio, principalmente, do processo político. Já a visão moderna do desenvolvimento, o entende como episódios de transformação social, ambiental e econômica e, para isso, deve-se assegurar um processo ideal capaz de abranger as decisões sobre o gerenciamento dessas

transformações. Há uma preocupação em assegurar que a escolha dos resultados finais de um projeto inclua as prioridades e as decisões de todos os interessados relevantes.

Após protestos indígenas no 1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em 1989, o governo repensou algumas mudanças no projeto e, em 1994, dentre elas: modificou-se o nome de Karararô para Belo Monte e o reservatório da usina foi diminuído de 1225 km<sup>2</sup> para 400 km<sup>2</sup>. Atualmente, a área do lago da usina é de 516 km<sup>2</sup> (BRASIL, 2010). Sua potência nominal será de 11 mil MegaWatts (MW), nos períodos de vazão mais favorável e de menos de um mil MW, nos mais desfavoráveis, sendo a energia firme, portanto, de quatro MW (NORTE ENERGIA, 2011).

No ano de 2000, o governo brasileiro contemplou Belo Monte não apenas como uma obra estratégica para elevar a oferta de energia do país, mas também como um projeto estruturante do Eixo de Desenvolvimento Madeira/Amazonas, por meio do Projeto Plurianual 200-2003, nomeado de Avança Brasil. Em Abril de 2002, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso dá uma declaração polêmica com relação ao projeto dizendo que a “birra” de ambientalistas atrapalha o país, referindo-se oposição à construção de usinas hidrelétricas. Segundo o ex-presidente, “além do respeito ao meio ambiente, é preciso que haja também respeito às necessidades do povo brasileiro, para que a ‘birra’ entre os diferentes setores não prejudique as obras, porque elas representarão mais emprego” (XINGU VIVO, 2011).

Os grandes projetos de investimento, como a Usina de Belo Monte, são empreendimentos de enormes dimensões que movimentam vultosos recursos naturais, humanos e econômicos e, geralmente, é o Poder Executivo quem toma as decisões sobre sua implementação. Entretanto, para Cruz e Silva (2010, p. 182), embora esses grandes projetos movimentem recursos para uma determinada região, eles não contribuem para a diminuição das desigualdades locais, favorecendo, entretanto, o acirramento de problemas ambientais e sociais das regiões onde se instalam, como seria o caso da região amazônica brasileira.

Entre muitas idas e vindas, a hidrelétrica de Belo Monte foi considerada a maior obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Lula, sendo alvo de intensos debates desde 2009. Segundo a Organização Não-Governamental Movimento Xingu Vivo Para Sempre, os movimentos sociais e as lideranças indígenas da região são contrários à obra porque consideram que os impactos socioambientais não estão suficientemente dimensionados (XINGU VIVO, 2010b). Já o *blog* responsável pela Usina afirma que, para discutir a construção da usina, entre 2007 e 2010, foram realizadas 12 consultas públicas; dez oficinas com a comunidade que vive na área do empreendimento; fóruns técnicos em Belém e no

Xingu; visitas a mais de quatro mil famílias; quatro audiências públicas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com mais de seis mil pessoas, e 30 reuniões da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em aldeias com a participação de funcionários da Eletronorte (NORTE ENERGIA, 2011).

Então, em 2010, foi realizado o leilão para concessão da licença para a construção da obra pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) (BRASIL, 2010), tendo vencido o consórcio Norte Energia S.A (NESA), por ter oferecido o menor preço, conquistando a licença para a construção da obra (ÉPOCA, 2011c). O consórcio é formado pelas empresas Eletronorte com (19,98%); Eletrobrás (15%) e Chesf (15%); Gaia Energia e Participações (10,02%); Queiroz Galvão (10,02%); J Malucelli (9,98%); Cetenco Engenharia (5%); Mendes Júnior Trading Engenharia (3,75%); Contern Construções e Comércio: empresa do Grupo Bertin (3,75%); Serveng-Civilsan (3,75%); e Galvão Engenharia: originada da dissidência da Queiroz Galvão (3,75%) (ROJAS; TELLES DO VALE, 2011).

Conforme Rojas e Telles do Vale (2011), os sócios majoritários de Belo Monte são todos formados por empresas públicas. O Governo Federal participa como o maior acionista do consórcio, com 49,98% de participação, e, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), financiará até 80% do valor da obra, além de ceder ao consórcio um abatimento de 75% do imposto de renda durante uma década. Com isso, é possível ver o comprometimento do Estado brasileiro na construção da obra, e, portanto, responsabilidade internacional diante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) com relação às violações de DH causadas ao povo afetado com a construção da obra.

Em Junho de 2011, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) concedeu a licença de instalação para o empreendimento que autoriza o início das obras. Após essa concessão, emerge a necessidade do Estado brasileiro agir tanto na consecução do desenvolvimento energético, mas também respeitando os direitos dos povos afetados, com bem explica Bertoldi e Kishi:

Pelo princípio da intervenção obrigatória estatal na proteção da sociobiodiversidade os Estados devem cooperar, criando ambientes cidadãos para o exercício dos direitos dos povos tradicionais de manifestarem suas decisões coletivamente. [...] os Estados também devem estabelecer mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa pelo acesso aos recursos biológicos para pesquisa ou fins comerciais e adotar previamente medidas apropriadas de precaução e para mitigar consequências nocivas nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual dos povos tradicionais (BERTOLDI; KISHI, 2010, p. 349)

Diante do exposto, deve-se refletir sobre o conflito causado entre a construção dessa usina na região amazônica e as comunidades locais que habitam cerca dos locais onde ela será instalada. Haverá visíveis perdas para as formas de vida locais e tradicionais, empobrecendo estas comunidades, normalmente periféricas, que se tornam, cada vez mais, dependentes e vulneráveis. Dessa forma, percebe-se que o desenvolvimento para uns pode significar violação de direitos para outros, fazendo emergir a relação entre crescimento econômico *versus* vulnerabilidade social e humana. Para tentar dirimir esse conflito, a CIDH exigiu uma posição do Brasil, para que os direitos dos índios afetados fossem preservados.

### **3. A Medida Cautelar da CIDH/OEA e sua posterior modificação**

As denúncias encaminhadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) foram feitas pelas organizações Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), Justiça Global, Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS) e a *Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente* (AIDA), com foco principal nas terras indígenas Paquichamba e Arara, diretamente afetadas pelas obras de Belo Monte (IHU, 2012).

Em Março de 2011, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) pediu ao governo brasileiro informações sobre as licenças para a construção da hidrelétrica de Belo Monte, que começou as suas obras na região amazônica. A solicitação foi feita pelo secretário-executivo da CIDH, Santiago Cantão, argumentando que a hidrelétrica, cujas obras começaram no mesmo mês, no estado do Pará, causaria danos irreparáveis ao ecossistema e às condições de vida de indígenas e agricultores que habitam as margens do rio Xingu, um dos afluentes do Amazonas (ÉPOCA, 2011a). A CIDH exigiu informações sobre a forma como estão sendo conduzidos o licenciamento e a participação das comunidades que serão atingidas com a construção de Belo Monte (JORNAL AMATA, 2011). O governo brasileiro argumentou que foram feitas audiências públicas, como prevê a legislação, e que o licenciamento ambiental dado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) prevê condicionantes para evitar e compensar impactos ambientais e sociais da obra. Krsticevic e Tojo citam os casos em que a Comissão pode sugerir medidas cautelares:

*Así, numerosas medida cautelares y provisionales se han focalizado en la protección de la vida y de la integridad de las personas. Por ejemplo: personas condenadas a muerte, testigos, defensores/as de derechos humanos, jueces/as, familiares de víctimas con casos pendientes internacionalmente, personas privadas de su libertad, pueblos o comunidades indígenas cuya vida e integridad está afectada por la contaminación del medioambiente, personas com enfermedades que*

*necesitan un diagnóstico y provisión de medicamentos etc.* (KRSTICEVIC; TOJO, 2007, p. 28, grifo dos autores)

Dessa forma, a medida cautelar que a CIDH emitiu ao Brasil seguiu os preceitos levantados pelas autoras, como a proteção da vida e da integridade de povos ou comunidades indígenas. O poder da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) de emitir medidas cautelares também é explicado pelas autoras supracitadas:

*Por su parte, las medidas cautelares emitidas por La Comisión no tienen rango convencional pero se derivan de sus poderes implícitos, reafirmados en su práctica y plasmados en su Estatuto y sus sucesivos reglamentos. Su carácter vinculante emana del poder que tiene la CIDH de aplicar la CADH, y de preservar el objeto de litigio o los derechos tutelados en el tratado.* (KRSTICEVIC; TOJO, 2007, p. 21)

Já Anaya, mostra a importante relação entre a atuação da CIDH em favor dos DH dos índios, objeto de análise desse artigo:

*An important regional body with oversight functions relevant to the promotion of indigenous people's rights is the Inter-American Commission on Human Rights to the OAS. Initially established by a simple resolution of foreign ministers meeting in Chile in 1959, the Inter-American Commission became permanent organ of the OAS by an amendment to the OAS Charter in 1967 and its terms of reference were further specified in the American Convention on Human Rights and in the commission's statute. The Commission started to show interest in the Human Rights of indigenous peoples in particular when in 1972, it resolved that "for historical reasons and because of moral and humanitarian principles, special protection for indigenous populations constitutes a sacred commitment of the States* (ANAYA, 2004b, p. 232).

Assim, em Abril de 2011, durante o 142º Período de Sessões, a CIDH avaliou a Medida Cautelar –MC- 382/10 (2011) solicitando ao Estado brasileiro o que segue:

Em 1 de abril de 2011, a CIDH outorgou medidas cautelares a favor dos membros das comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará, Brasil: Arara da Volta Grande do Xingu; Juruna de Paquiçamba; Juruna do "Kilómetro 17"; Xikrin de Trincheira Bacajá; Asurini de Koatinemo; Kararaô e Kayapó da terra indígena Kararaô; Parakanã de Apyterewa; Araweté do Igarapé Ipixuna; Arara da terra indígena Arara; Arara de Cachoeira Seca; e as comunidades indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu. A solicitação de medida cautelar alega que a vida e integridade pessoal dos beneficiários estariam em risco pelo impacto da construção da usina hidrelétrica Belo Monte. **A CIDH solicitou ao Governo Brasileiro que suspenda imediatamente o processo de licenciamento do projeto da UHE de Belo Monte e impeça a realização de qualquer obra material de execução até que sejam observadas as seguintes condições mínimas:** (1) realizar processos de consulta, em cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, no sentido de que a consulta seja prévia, livre, informativa, de boa fé, culturalmente adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo, em relação a cada uma das comunidades indígenas afetadas, beneficiárias das presentes medidas

cautelares; (2) garantir, previamente a realização dos citados processos de consulta, para que a consulta seja informativa, que as comunidades indígenas beneficiárias tenham acesso a um Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto, em um formato acessível, incluindo a tradução aos idiomas indígenas respectivos; (3) adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingú, e para prevenir a disseminação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas cautelares como consequência da construção da hidroelétrica Belo Monte, tanto daquelas doenças derivadas do aumento populacional massivo na zona, como da exacerbação dos vetores de transmissão aquática de doenças como a malária. (CIDH, 2011). (Grifo dos autores).

A CIDH, afirmou que “estimou necessário manter as medidas cautelares adotadas para proteger a vida, saúde e integridade pessoal” (apud XINGU VIVO, 2011) dos membros das comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, especificando ações neste sentido, como as supracitadas.

Ao receber o comunicado sobre a medida cautelar, o governo brasileiro enviou uma carta à CIDH com informações técnicas a respeito do processo de licenciamento para a construção da hidrelétrica. A reação brasileira após a emissão da primeira medida será analisada no tópico seguinte. A CIDH, então, modificou o objeto da primeira medida cautelar, dessa vez sem o pedido de paralisação da obra, como será visto a seguir (CIDH, 2011):

Em 29 de julho de 2011, durante o 142o Período de Sessões, a CIDH avaliou a MC 382/10 com base na informação enviada pelo Estado e pelos petionários, e **modificou o objeto da medida**, solicitando ao Estado que: 1) Adote medidas para proteger a vida, a saúde e integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas em situação de isolamento voluntário da bacia do Xingu, e da integridade cultural de mencionadas comunidades, que incluam ações efetivas de implementação e execução das medidas jurídico-formais já existentes, assim como o desenho e implementação de medidas específicas de mitigação dos efeitos que terá a construção da represa Belo Monte sobre o território e a vida destas comunidades em isolamento; 2) Adote medidas para proteger a saúde dos membros das comunidades indígenas da bacia do Xingu afetadas pelo projeto Belo Monte, que incluam (a) a finalização e implementação aceleradas do Programa Integrado de Saúde Indígena para a região da UHE Belo Monte, e (b) o desenho e implementação efetivos dos planos e programas especificamente requeridos pela FUNAI no Parecer Técnico 21/09, recém enunciados; e 3) Garantissem a rápida finalização dos processos de regularização das terras ancestrais dos povos indígenas na bacia do Xingu que estão pendentes, e adote medidas efetivas para a proteção de mencionados territórios ancestrais ante apropriação ilegítima e ocupação por não- indígenas, e frente a exploração ou o deterioramento de seus recursos naturais. Adicionalmente, a CIDH decidiu que o debate entre as partes no que se refere a consulta prévia e ao consentimento informado em relação ao projeto Belo Monte se transformou em uma discussão sobre o mérito do assunto que transcende o âmbito do procedimento de medidas cautelares. (CIDH, 2011). (Grifo dos autores).

Segundo Rocha (2011), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) recomendou, em Abril de 2011, que o governo brasileiro interrompesse o processo de licenciamento ambiental e o começo da construção da usina. Em Outubro de 2011, a CIDH convocou o governo brasileiro para que se explicasse sobre a não adoção de medidas de proteção dos direitos indígenas das populações ameaçadas pelo projeto de Belo Monte (XINGU VIVO, 2011), como solicitado cautelarmente pela instituição. Nessa reunião, seriam reapresentadas as denúncias da não realização da consulta livre, prévia e informada (oitivas indígenas) pelo Congresso Nacional anteriormente ao licenciamento da usina, além de relatos sobre o aumento dos problemas que atingem as populações do Xingu em função das obras da usina. Em atitude inédita, o governo brasileiro se recusou a comparecer (JUSTIÇA GLOBAL, 2011). Este exemplo de atitude do governo brasileiro, dentre outros, demonstra uma reação contrária ao pedido da CIDH, analisados a seguir.

#### **4. A análise da reação brasileira diante da Medida Cautelar da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)**

O debate entre a reação brasileira diante de uma retaliação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) se torna abrangente, complexo e até estratégico, uma vez que a geração de energia apresenta total ligação com a autonomia soberana brasileira, com a sua produção de riquezas e inserção no cenário internacional. O fato do Brasil ter escolhido, soberanamente, fazer parte de um sistema regional de proteção de DH não permite que seu desenvolvimento energético seja feito de forma arbitrária, mas sim respeitando as necessidades dos povos afetados com a construção do maior complexo hidrelétrico do país: o da Usina Belo Monte. Nesse tópico será analisada a reação brasileira, que se deu em diversas instâncias do governo, diante da CIDH e, posteriormente, a sua análise teórica, com vistas a compreender a importância do Brasil no cenário internacional atual. A reação brasileira à medida cautelar da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), solicitando que fosse impedida qualquer obra de execução em Belo Monte até que fossem observadas condições mínimas, se deu em várias instâncias do governo. Entre as condições exigidas pela CIDH estavam uma nova consulta com as comunidades indígenas locais, que devem ter acesso a um estudo do impacto socioambiental da obra, e a adoção de medidas vigorosas para impedir a disseminação de doenças entre os índios.

A medida cautelar teve como consequência a divulgação de uma incisiva nota à imprensa (posteriormente apresentada) do Ministro das Relações Exteriores do Governo

Dilma Roussef, Antônio Patriota, além de ter chamado à Brasília o Embaixador do Brasil em Washington junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), Ruy Casaes, em uma demonstração de descontentamento. Antônio Patriota disse que o pedido pela suspensão das obras da usina desestimula o investimento na área ambiental e que o Brasil tem atuação exemplar na área ambiental e no respeito aos indígenas, e o pedido da OEA desencoraja esse comportamento (BBC BRASIL, 2011b). Conforme Oliveira (2011), além de enviar uma resposta sobre Belo Monte baseada em critérios técnicos à CIDH, o governo brasileiro retirou a candidatura de Paulo Vannuchi para representante do país na Comissão, no lugar de Paulo Sérgio Pinheiro.

O diretor interino do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), Sílvio José Albuquerque e Silva, afirmou, contudo, que o Brasil não está deslegitimando a CIDH da OEA pela medida cautelar que pede a paralisação das obras da usina de Belo Monte (JINKINGS, 2011). O diretor afirmou que o Embaixador Ruy Casaes foi convocado pelo governo para ser instruído como proceder após a medida cautelar, afirmando que “essa é uma medida diplomática. Sempre que o governo está insatisfeito com uma decisão, neste caso, da OEA, chama-se o Embaixador para instruí-lo melhor.” (CASAES, 2011, apud JINKINGS, 2011).

A nota à imprensa nº 142 que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, doravante Itamaraty, emitiu, em resposta à medida cautelar da CIDH, é o documento que melhor comprova essa reação incisiva, objeto de análise deste tópico. Leia-se na íntegra (BRASIL, 2011):

Nota nº 142

Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA

05/04/2011 -

O Governo brasileiro tomou conhecimento, com perplexidade, das medidas que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) solicita sejam adotadas para “garantir a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas” supostamente ameaçados pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

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

A autorização para implementação do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte foi concedida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 788/2005, que ressaltou como condição da autorização a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial “estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento”, com a

devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal.

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

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

Dessa forma, vê-se que o Brasil não desrespeitou o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), pois afirmou que não desconsidera a relevância do papel que ele desempenha na defesa dos DH, mas que defende o caráter subsidiário ou complementar do sistema, que deve atuar apenas quando a instância interna não conseguir dirimir o problema. Além disso, o Brasil argumentou que o projeto de Belo Monte foi aprovado no Congresso Nacional e que o IBAMA e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) realizaram estudos sobre o impacto da obra; e que as comunidades indígenas foram consultadas. O último parágrafo isolado no texto da nota - “O Governo brasileiro considera as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis” - enfatiza o descontentamento do governo brasileiro com a Comissão, que, posteriormente, enviou outra medida cautelar, dessa vez sem a paralisação das obras.

Além de Patriota, outro Ministro, o de Minas e Energia, Edison Lobão, também criticou a medida cautelar, afirmando que o governo brasileiro não precisa de mais fiscais para decidir o que deve ou não ser feito para aumentar a capacidade de geração de energia elétrica no país e que o Brasil necessita “desesperadamente” dessas obras, uma vez que a alternativa às hidrelétricas seria as térmicas a diesel, ou a carvão, que aumentariam o custo da energia e contribuiriam para a poluição do meio ambiente, conforme Oliveira (2011). Com relação ao não comparecimento do Brasil à audiência da OEA para discutir o não cumprimento das medidas cautelares, Lobão afirmou que “o Brasil é um país soberano e tem orgulho de sua matriz energética limpa” (JORNAL DO COMÉRCIO, 2011).

Já no âmbito do Legislativo brasileiro, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal aprovou, em Abril de 2011, votos de repúdio e censura às declarações do secretário executivo da CIDH da OEA, Santiago Canton, que sugeriu ao governo brasileiro que suspendesse as obras da Usina Belo Monte. Além disso, a Comissão do Senado aprovou um voto de solidariedade ao governo brasileiro em razão da declaração

supracitada feita pelo Ministro Patriota. Nesse sentido, Richard (2011) coletou alguns pronunciamentos dos membros da Comissão do Senado, como o da Senadora Gleisi Hoffmann, que criticou a OEA, afirmando que “é necessário e muito importante que esta Casa preste solidariedade ao governo brasileiro e, de fato, faça um voto de repúdio a essa manifestação da OEA. Não há cabimento nisso”; e do Senador Blairo Maggi, que defendeu que o Brasil não pode parar seu desenvolvimento por conta de críticas externas.

Em Junho de 2011, o Brasil também reagiu à mais importante Organização Não-Governamental (ONG) do mundo que luta pelos DH: a Anistia Internacional. A diretora adjunta para as Américas da ONG, Guadalupe Marengo, afirmou que

continuar com a obra antes de proteger os direitos dos indígenas equivale a sacrificar direitos humanos em prol do desenvolvimento [...] e que o Brasil deve acatar as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para suspender a construção da usina de Belo Monte até os direitos das comunidades indígenas locais estarem completamente garantidas (ÉPOCA, 2011b).

Em resposta à ONG, o Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, disse que respeita a posição da entidade, mas que tem “orgulho” do projeto e não pretende voltar atrás na decisão de levar a obra adiante. Ele afirmou que “respeita a posição da Anistia, mas o governo brasileiro tem convicção firmada da idoneidade do processo, da adequação do projeto. Temos orgulho desse projeto. Vamos fornecer as informações que forem necessárias, mas a obra, definitivamente, vai acontecer” (CARNEIRO, 2011).

Após a análise dessas diversas reações do governo brasileiro diante da medida proferida pela CIDH da OEA, faz-se necessário apresentar a resposta do Secretário-Geral da OEA, Miguel Insulza, que, em entrevista, em maio de 2011, à BBC Brasil, proferiu declarações sobre o caso, para que se possa compreender a importância do Brasil diante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), ao ponto de fazer com que a CIDH revisasse sua decisão sobre Belo Monte, alterando a solicitação feita ao governo brasileiro, em abril, para que paralisasse as obras no Rio Xingu e proferisse uma outra medida cautelar, em junho, com modificações, como o não aparecimento do pedido de paralisação, como apresentada no tópico anterior. Indagado sobre o descontentamento do governo brasileiro com a medida cautelar, o Secretário-Geral da OEA respondeu:

Em matéria de direitos humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA é completamente autônoma. As decisões dessa carta que enviou ao governo do Brasil não saíram nem da secretaria-geral, nem do conselho, nem da assembleia da OEA, e sim somente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. É muito importante deixar isso claro.

Não que eu esteja fugindo à responsabilidade, mas as coisas são assim. Em matéria de direitos humanos, quem fala é a comissão. **Dito isso, tenho a impressão de que o governo brasileiro apresentou alguns antecedentes e que provavelmente a comissão revise a sua decisão.** Agora, como vai revisar eu não posso dizer, porque não estou autorizado. Espero que o faça, sinceramente. **Acho que quando falamos de algo com a envergadura de Belo Monte, as coisas provavelmente teriam que ser vistas e conversadas com muito mais calma,** essa é a minha opinião [...] a Comissão Interamericana de Direitos Humanos faz recomendações. Nunca são ordens obrigatórias para os países. Ou seja, nenhum país estará rompendo com nenhum tratado se não fizer o que a comissão lhe pede. A comissão como tal não tem força obrigatória. É claro que nós gostaríamos sempre que suas decisões fossem acatáveis, mas é certo que o Brasil não fez nada condenável ao não acatar a decisão. Ninguém poderia acusá-lo disso. [grifo dos autores] (CARNEIRO, 2011). (Grifo dos autores).

Em conformidade com o exposto por Miguel Insulza, Paulo Brancher, professor de Direito Internacional Público da PUC-SP, e Oscar Vilhena, professor da FGV e também especialista em direito internacional, afirmaram que não há penalidade imediata se o Brasil não seguir a recomendação da OEA, mas, em tese, o país é instado a seguir as orientações como um reconhecimento da legitimidade da Organização (BBC BRASIL, 2011a). Caso a recomendação não seja seguida pelo Brasil, o caso pode ser levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA e, nesse caso, a decisão teria efeito vinculante.

Segundo notícia vinculada no site Outras Mídias sobre a audiência de 27/10/2011, restaram evidenciadas as justificativas para que o Caso fosse levado à Corte: Sheyla Juruna, liderança indígena da região do Xingu, e os advogados da Justiça Global, da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH) e da Associação Interamericana de Defesa do Meio Ambiente (AIDA) apresentaram à Comissão provas da falta de consulta prévia às comunidades indígenas, além de novos casos de ameaça a lideranças indígenas, falta de proteção fundiária a moradores da região e dados que comprovam o aumento exponencial de doenças entre indígenas e casos de violência no município de Altamira após o início das obras de Belo Monte. “Diante das ilegalidades do processo e do descumprimento de tratados internacionais e das determinações da Comissão Interamericana, nossa expectativa é que o Estado brasileiro seja levado à Corte de Direitos Humanos da OEA”, disse a diretora da Justiça Global, Andressa Caldas. (OUTRAS MÍDIAS, 2011).

A supracitada colocação de Miguel Insulza é um verdadeiro elo no objeto da pesquisa deste artigo, uma vez que ele alerta sobre o caráter autônomo da CIDH com relação à OEA, sua importância na defesa dos DH e sua função política, mas não vinculante; além disso, a carta a que ele se refere é a medida cautelar apresentada neste artigo. Ele também afirma que os antecedentes apresentados pelo governo brasileiro podem fazer com que a Comissão revise

sua decisão, conforme foi apresentado ao longo deste sub-tópico por meio da reação brasileira. Por fim, o Secretário-Geral da OEA, ao afirmar que “quando falamos de algo com a envergadura de Belo Monte, as coisas provavelmente teriam que ser vistas e conversadas com muito mais calma”, mostra a importância do Estado brasileiro diante da OEA e da sua inserção atual no cenário internacional.

### **Considerações finais**

O caso Belo Monte demonstrou uma nova postura do Estado brasileiro em relação ao sistema de defesa dos DH instituído pela OEA, o que chamou a atenção quanto à postura diferenciada do país. Com isso, a pesquisa focou em analisar as dinâmicas do SIDH, com ênfase à CIDH, e a resposta do Brasil diante da medida cautelar proferida pela referida Comissão.

Nesse contexto, foram apresentados os meios de proteção dos DH dos índios, para depois apresentar o Projeto da Usina Belo Monte, em que vários índios estão sendo afetados pela construção da obra, além de ressaltar o dever do Estado brasileiro de, uma vez que ele se insere no sistema regional de proteção aos DH, tomar as devidas providências para que assegure a vida e a integridade dessas comunidades, mesmo que esteja comprometido a ampliar seu desenvolvimento energético.

A primeira medida cautelar proferida pela CIDH pedia paralisação das obras e, por causa da oposição do Brasil, foi proferida uma segunda medida cautelar, dessa vez modificada. Nessa última foi mostrado que, ao receber o comunicado sobre a medida cautelar, o governo brasileiro reagiu de forma incisiva e contrária à medida em várias instâncias, além de uma nota à imprensa emitida pelo Itamaraty com o posicionamento contrário à atitude da CIDH. O debate entre a reação brasileira diante de uma retaliação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) se tornou abrangente, complexo e até estratégico, uma vez que a geração de energia apresenta total ligação com a autonomia soberana brasileira, com a sua produção de riquezas e inserção no cenário internacional. A importância do Estado brasileiro foi bem exemplificada com um pronunciamento do Secretário-Geral da OEA sobre a reação brasileira.

Portanto, a supracitada apreciação da reação brasileira diante do SIDH expôs a relação entre uma organização internacional, a OEA, e a soberania do Estado brasileiro. No trabalho, foi analisada a nova postura brasileira no caso do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte. Considerou-se que a questão da obtenção de energia elétrica é crucial para o funcionamento da sociedade industrial brasileira e para o modo de vida contemporâneo, mas que esse

discurso desenvolvimentista baseado na energia não pode sobrepor-se aos DH das comunidades afetadas por obras como esta.

O caso Belo Monte, ou Caso das Comunidades tradicionais da bacia do rio Xingu, Pará-Brasil versus Estado Brasileiro, ainda está em fase de tratativas preliminares na CIDH e, por isso, não existe ainda um Relatório de Admissibilidade da petição. Isto é, a fase preliminar se arrasta desde meados dos anos de 2011 e 2012 e evidencia o que Costa e Xavier (2017, p. 211) chamam de “o esquecido caso de ‘Belo Monte’”, tanto por parte do desacatamento às medidas interamericanas por parte do Estado Brasileiro quanto pela morosidade das tratativas do caso no próprio sistema protetivo da OEA

Os referidos autores também visualizam o caso como um dos mais delicados do SIDH, já que está imerso em uma discussão global que envolve desenvolvimento de um Estado em paralelo com o respeito a diversos direitos, como ambientais, humanos, indígenas, políticos, culturais, entre outros (COSTA & XAVIER, 2017). Sobretudo, o caso Belo Monte é um importante marco para que a Comissão aponte diretrizes para os mais variados casos de projetos de desenvolvimento estatais que estão ocorrendo por todo o continente americano, o que poderá trazer uma jurisprudência da OEA quanto às tensões e conflitos entre desenvolvimento, meio ambiente e povos indígenas.

## Referências

ALMEIDA, P. R. de (2004). **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

ALTVATER, E. (1995). **O preço da riqueza**. Trad. Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.

ANAYA. S. J. (2004a). International Human Rights and Indigenous Peoples: The move toward the multicultural state. **Arizona Journal of International & Comparative Law**, Tucson, 21 (1): 13-61.

ANAYA. S. J. (2004b). **Indigenous Peoples in International Law**. New York: Oxford University Press.

BBC BRASIL (2011a). **OEA pede que Brasil suspenda Belo Monte, e governo se diz 'perplexo'**. 06 de abril, publicado em: [[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110405\\_belomonte\\_oea\\_pai](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110405_belomonte_oea_pai)]. Disponibilidade: 11/05/2019.

BBC BRASIL (2011b). **Pedido da OEA sobre Belo Monte desencoraja ações ambientais, diz Patriota**. 06 de abril, publicado em: [[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110404\\_patriota\\_belo\\_monte](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110404_patriota_belo_monte)]. Disponibilidade: 11/05/2019.

BERTOLDI, M.; KISHI, S. (2001). Direito ao Desenvolvimento dos Povos Tradicionais. In: BRADLOW, D.I D. The World Commission on Dams' contribution to the broader debate on

Development Decision-Making. **American University International Law Review**, Washington, 16 (1531).

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) (2010). **Leilão de energia de Belo Monte acontece hoje (20/04) na ANEEL**. 20 de abril, publicado em: [http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Release%20-%20Dia%20do%20leil%C3%A3o%20-%2020%20de%20abril.pdf]. Disponibilidade: 12/05/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores (MRE) (2011) **Nota N° 142**. Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, 05 de abril, publicado em: [http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2555-solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea]. Disponibilidade: 18/04/2019.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2019). **Home**, publicado em: [http://www.ibge.com.br/home/]. Disponibilidade: 12/06/2019.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indígenas**, publicado em: [http://www.ibge.com.br/home/]. Disponibilidade: 19/05/2018.

BONIN, R (2011). Patriota critica pedidos da OEA sobre usina de Belo Monte. **G1**, 06 de abril, publicado em: [http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/04/patriota-critica-pedidos-da-oea-sobre-usina-de-belo-monte.html]. Disponibilidade: 18/05/2019.

CARNEIRO, J. D.(2011). Comissão da OEA deve 'revisar decisão' sobre Belo Monte, diz secretário-geral. **BBC Brasil**, 04 de maio, publicado em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502\_insulza\_jc.shtml]. Disponibilidade: 07/05/2019.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1969). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, publicado em: [http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao\_Americana.htm]. Disponibilidade: 19/11/2018.

\_\_\_\_\_. (1997). **Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 1997**, publicado em: [http://www.cidh.oas.org/Projeto%20de%20Declaracao.htm] . Disponibilidade: 05/02/2019.

\_\_\_\_\_. (1997). **Report on the Situation of Human Rights in Ecuador**. Washington, 24 de abril, publicado em: [http://www.cidh.oas.org/countryrep/ecuador-eng/index%20-%20ecuador.htm]. Disponibilidade: 1/05/2019.

\_\_\_\_\_. (2011). **Medida Cautelar – MC 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil**, publicado em: [http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm] . Disponibilidade: 30/04/2019.

CONSULTA Livre, Prévia e Informada na Convenção 169 da OIT (2019), publicado em: [http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\_previa/]. Disponibilidade: 27/04/2019.

COSTA, N. M. & XAVIER, F. C. C. (2017). O esquecido caso de “Belo Monte”: análise constitucional e convencional. **Cadernos de Direito**, 17(33): 211-29.

CRUZ, C. B. Cruz, SILVA, V. de P. da (2010). Grandes Projetos de Investimento: A construção de Hidrelétricas e a criação de novos territórios. **Sociedade e Natureza**, 22 (1): 181-90.

ÉPOCA (2011a). Brasil deve apresentar relatório sobre Belo Monte à OEA. **Época**, 11 de março, publicado em: [http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI217543-15228,00-

BRASIL+DEVE+APRESENTAR+RELATORIO+SOBRE+BELO+MONTE+A+OEA.html]  
Disponibilidade: 15/03/2019.

\_\_\_\_\_. (2011b). Ministro afirma que Governo dará continuidade ao projeto de Belo Monte. **Época**, 02 de junho, publicado em: [http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI238299-15223,00.html].  
Disponibilidade: 17/05/2019.

\_\_\_\_\_. (2011c). IBAMA concede licença para Usina Belo Monte. **Época**, 01 de junho, publicado em: [http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI237782-15228,00-IBAMA+CONCEDE+LICENCA+PARA+A+USINA+DE+BELO+MONTE.html].  
Disponibilidade: 17/05/2019.

ESTADÃO (2010). Facões, artistas e contradições cercam Belo Monte. **Estadão**, 19 de abril, publicado em: [http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,facoes-artistas-e-contradicoes-cercam-belo-monte,14438,0.htm]. Disponibilidade: 19/05/2019.

FILMER-WILSON, E. & ANDERSON, M. (2005). **Integrating Human Rights into Energy and Environment Programming: A reference Paper**. Nova York: PNUD.

IHU, Instituto Humanitas Unisinos (2012). **CIDH cobra novas explicações do Brasil sobre violações de direitos por Belo Monte**. 14 de maio, publicado em: [http://www.ihu.unisinos.br/noticias/508475-cidhcobranovaseexplicacoesdobrasilsobreviolacoesdedireitosporbelomonte].  
Disponibilidade: 16/02/2019.

JINKINGS, D. (2011). Representante do Itamaraty diz que Brasil não deslegitima OEA por medida cautelar sobre Belo Monte. **Agência Brasil**, 04 de maio, publicado em: [http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-05-04/representante-do-itamaraty-diz-que-brasil-nao-deslegitima-oea-por-medida-cautelar-sobre-belo-monte]. Disponibilidade: 16/05/2019.

JORNAL AMATA (2011). **Governo prepara resposta à OEA sobre Belo Monte**, publicado em: [http://www.amata.jex.com.br/hidreletrica+de+belo+monte/governo+prepara+resposta+a+oea+sobre+belo+monte 16/03/2011]. Disponibilidade: 25/05/2019.

JORNAL DO COMÉRCIO (2011). **Belo Monte: Dilma reage e ignora OEA**. 26 de outubro, publicado em: [https://pib.socioambiental.org/pt/Not%C3%ADcias?id=107734].  
Disponibilidade: 22/05/2019.

JUSTIÇA GLOBAL (2012). **OIT diz que governo violou Convenção 169 no caso de Belo Monte**. 05 de março, publicado em: [http://global.org.br/programas/oit-diz-que-governo-violou-convencao-169-no-caso-de-belo-monte/]. Disponibilidade: 12/06/2019.

\_\_\_\_\_. (2011). Belo Monte: Após boicotar audiência, Brasil é cobrado na CIDH/OEA. **Justiça global**, 28 de outubro, publicado em: [http://global.org.br/programas/belo-monte-apos-boicotar-audiencia-brasil-e-cobrado-na-cidhoea/ 28/10/2011]. Disponibilidade: 20/04/2019.

KRSTICEVIC, V.; TOJO, L. (Coords.) (2007). **Implementación de las decisiones Del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Center for Justice and International Law.

MAGALHÃES, A. C. (2009). Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Xingu. Usina de Belo Monte. Análise de Estudo de Impacto Ambiental dos Povos Indígenas. In: MAGALHÃES, S. M. S. B. S.; e HERNANDEZ, F. del M. (orgs). **Painel de especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte**, p. 61-9,

publicado em: [<http://www.internationalrivers.org/en/am%C3%A9rica-latina/os-rios-da-amaz%C3%B4nia/rio-xingu-brasil/an%C3%A1lise-cr%C3%ADtica-do-estudo-de-impacto-ambiental-b>]. Disponibilidade: 05/05/2019.

NORTE ENERGIA. Usina Belo Monte (2011). **Blog Belo Monte**, 14 de fevereiro, publicado em: [<http://www.blogbelomonte.com.br/usina-belo-monte/>]. Disponibilidade: 26/04/2019.

OIT, Organização Internacional do Trabalho (2017). **OIT no Brasil**, publicado em: [<http://www.oit.org.br/content/oit-no-brasil>]. Disponibilidade: 10/05/2017.

\_\_\_\_\_. (1989). **Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**, publicado em: [<http://www.oit.org.br/node/513>]. Disponibilidade: 10/01/2019.

OLIVEIRA, E. (2011). OEA volta atrás sobre Belo Monte. **Blog Belo Monte**. 15 de março, publicado em: [<http://www.blogbelomonte.com.br/2011/09/15/o-globo-oea-volta-atras-sobre-belo-monte/>]. Disponibilidade: 27/03/2019.

OLIVEIRA, N. de (2012). Lobão critica OEA por ingerência em Belo Monte. **Agência Brasil**, 06 de abril, publicado em: [<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-06/lobao-critica-oea-por-ingerencia-em-belo-monte>]. Disponibilidade: 27/03/2019.

ONU. (2009). A/HRC/12/34 Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluyendo El Derecho AL Desarrollo. **Instituto Socioambiental**, 05 de julho, publicado em: [[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta\\_previa/files/El%20deber%20es%20total%20de%20realizar%20consulta\\_anaya\\_inf\\_cdh.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/El%20deber%20es%20total%20de%20realizar%20consulta_anaya_inf_cdh.pdf)]. Disponibilidade: 27/05/2019.

OUTRAS MÍDIAS (2011) **Belo Monte**: governo falta à audiência na Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo, 31 de outubro, publicado em: [<http://ponto.outraspalavras.net/2011/10/31/belo-monte-governo-falta-a-audiencia-na-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>]. Disponibilidade: 27/05/2019.

PASQUALUCCI, J. M. (2003). **The Practice and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press.

RICHARD, I. (2011). Senado repudia posição da OEA sobre Belo Monte. **Agência Brasil**, 07 de abril, publicado em: [<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-04-07/senado-repudia-posicao-da-oea-sobre-belo-monte>]. Disponibilidade: 22/04/2017.

ROCHA, L. (2011). Comissão da OEA julga Brasil no Caso Belo Monte. **Época**, 20 de julho, publicado em: [<http://colunas.revistaepoca.globo.com/politico/tag/belo-monte/>]. Disponibilidade: 13/05/2019.

ROJAS, B.; TELLES DO VALE, R. S. (2011). O caso da usina de Belo Monte. **Le Monde Diplomatique**, 4 de março, publicado em: [<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=884>]. Disponibilidade: 8/06/2019.

SANTOS FILHO, R. L. dos (2005). **Apontamentos sobre o direito indigenista**. Curitiba: Juruá.

XINGU VIVO (2010). Perguntas frequentes. **Movimento Xingu Vivo para sempre**, 14 de outubro, publicado em: [<http://www.xinguvivo.org.br/2010/10/14/perguntas-frequentes/>]. Disponibilidade: 12/05/2019.

\_\_\_\_\_. (2010). Histórico. **Movimento Xingu Vivo para sempre**, 14 de outubro, publicado em: [<http://www.xinguvivo.org.br/2010/10/14/historico/>]. Disponibilidade: 18/03/2019.

\_\_\_\_\_. (2011). Belo Monte: fonte fajuta mente sobre medidas cautelares da CIDH e expõe O Globo. **Movimento Xingu Vivo para Sempre**, 15 de setembro, publicado em: [<http://www.xinguvivo.org.br/2011/09/15/belo-monte-fonte-fajuta-mente-sobre-medidas-cautelares-da-cidh-e-expoe-o-globo-ao-ridiculo/>] . Disponibilidade: 15/05/2019.

\_\_\_\_\_. (2011). CIDH convoca governo brasileiro a responder sobre não-cumprimento de medidas cautelares no caso Belo Monte. **Movimento Xingu Vivo para sempre**, 19 de outubro, publicado em: [<http://www.xinguvivo.org.br/2011/10/19/cidh-convoca-governo-brasileiro-a-responder-sobre-nao-cumprimento-de-medidas-cautelares-no-caso-belo-monte/>]. Disponibilidade: 30/04/2019.