

USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE: BREVES COMENTÁRIOS SOBRE VIOLAÇÕES DE DIREITO INTERNACIONAL

BELO MONTE HYDROELECTRIC PLANT: BRIEF COMMENTS ON VIOLATIONS OF INTERNATIONAL LAW

Clóvis Malinverni da Silveira¹
Mateus Vinicius Kaiser²
Sabrina Cadó³

Como citar: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; KAISER, Mateus Vinicius; CADÓ, Sabrina. Usina Hidrelétrica de Belo Monte: breves comentários sobre violações de Direito Internacional. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 8, n. 2, e086, jul./dez., 2023. DOI: 10.48159/revistadoidcc.v8n2.e086

Resumo: A instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte foi responsável por uma crise socioambiental sem precedentes e os efeitos negativos engendrados a partir de sua construção se estendem até hoje. Com base nessa percepção, coloca-se o problema central deste estudo, qual seja, em que medida o Estado brasileiro, na instalação da usina de Belo Monte, violou os direitos humanos das comunidades tradicionais, direitos ambientais e de gênero, com ênfase no Direito Internacional. A pesquisa, redigida na forma de ensaio, a partir de revisão bibliográfica preliminar, conclui que o direito internacional foi violado em diversos pontos, para além das violações à legislação brasileira e à Constituição Federal.

Palavras-chave: Usina hidrelétrica de Belo Monte; deslocados ambientais; novos direitos; políticas públicas ambientais; bens comuns ambientais.

Abstract: The installation of Belo Monte Hydroelectric Plant caused an unprecedented socio-environmental crisis. The negative effects engendered by its construction continue to this day. Based on this perception, the central problem of this study arises, namely, to what extent the Brazilian State, when installing the Belo Monte plant, violated the human rights of traditional communities, gender and environmental rights. The research, written in the form of an essay, based on a preliminary bibliographical review, concludes that international law was violated on several points, in addition to violations of Brazilian legislation and the Federal Constitution.

Keywords: Belo Monte hydroelectric plant; Environmental refugees; environmental human rights; environmental public policies; environmental commons.

- 1 Doutor em Direito (UFSC, 2011), estágio Doutorado-Sandwich/CAPEs (Universidade Lusíada). Pós-doutorado (Pace University/NY, 2019). Professor Adjunto na Universidade de Caxias do Sul. Líder do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico (DAC). Email: cemsilveira@ucs.br.
- 2 Mestrando em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul. Integrante do grupo de pesquisa Direito Ambiental Crítico (DAC). Advogado.
- 3 Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista CAPES Modalidade II. Advogada graduada pela Faculdade da Serra Gaúcha (FSG). Professora da Rede Municipal de Ensino de Caxias do Sul/RS.

1. INTRODUÇÃO

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte é uma das maiores usinas hidrelétricas do mundo e está localizada na Bacia do Rio Xingu, na cidade de Altamira, no estado do Pará. O projeto tinha o objetivo de implementar um plano de desenvolvimento energético para a região. No entanto, em razão de preocupações socioambientais, ele foi interrompido (Sakai, 2012): “Belo Monte, desde o princípio (1975) permaneceu sob ampla resistência estabelecida por ambientalistas, movimentos sociais, representantes e lideranças de populações atingidas pela obra” (Fainguelernt, 2016, p. 247).

Movimentos sociais organizados, ambientalistas, comunidades indígenas e ativistas dos direitos humanos, argumentavam, à época, que a barragem afetaria negativamente o ecossistema, com perda da diversidade biológica (que depende da vazão do rio Xingu) e prejuízo às comunidades tradicionais que viviam na região. Isso não impediu que o projeto fosse implementado:

[...] apesar dos questionamentos crescentes acerca da magnitude dos impactos de grandes centrais hidrelétricas na região amazônica, o “lobby hidrelétrico” e os interesses das grandes empreiteiras associadas ainda não permitiram uma ruptura do modelo de grandes barragens no Brasil (Fainguelernt, 2016, p. 247).

Oficialmente, em julho de 2005 o Congresso Nacional aprovou o projeto de decreto legislativo que autorizava o Poder Executivo a implantar o Complexo Hidrelétrico Belo Monte em trecho do Rio Xingu, em um local com grande incidência de povos indígenas (Agência Senado, 2005).

Em 2009, um novo estudo de impacto ambiental (EIA) foi publicado. Em 2010, o Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), concedeu Licença Prévia para a construção da usina. Apesar das críticas, a construção de Belo Monte iniciou em 2011, com um projeto que previa a capacidade de geração de energia de 11.233,1 megawatts. Para além dos problemas já citados – preocupação com o impacto ambiental na região, incluindo o desmatamento, a alteração no curso do rio e os efeitos sobre a fauna e flora locais – a construção enfrentou diversos desafios, entre os quais pode-se citar controvérsias judiciais, paralisações temporárias e confrontos com manifestantes. A primeira turbina da usina entrou em operação em 2016; e, gradualmente, nos anos subsequentes, outras unidades geradoras começaram a operar (Sakai, 2012).

A literatura é farta no tratamento dos impactos do processo de licenciamento, instalação e operação da Usina de Belo Monte. Analisa-se impactos ambientais, econômicos e políticos (SANTOS et al.); impactos à saúde (COUTO; SILVA, 2009); socioambientais e sanitários (SILVEIRA, 2016); impactos sociais das políticas compensatórias (OLIVEIRA; CONCEIÇÃO, 2016); impactos sobre a segurança pública (REIS; SOUZA, 2016), impactos aos atrativos turísticos (ROSCOCHE; VALERIUS, 2014), dentre tantos outros. Discute-se desde problemas mais específicos, como aqueles associados ao licenciamento ambiental (COSTA et al), como, de maneira mais abrangente, o estabelecimento de uma verdadeira “autocracia energética” (BERMANN, 2012) em torno ao caso. Caubet e Brzezinski (2014) discutem as formas de violência materiais e simbólicas que o "crescimentismo" contra as populações indígenas implica, enfatizando a violência na forma de manifestação jurídica (CAUBET, BRZEZINSKI, 2014).

A Usina de Belo Monte representa um exemplo de como projetos de infraestrutura enfrentam desafios complexos, que envolvem questões jurídicas e socioambientais. Seu desenvolvimento e operação geram debates sobre o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. À parte as denúncias fartamente documentadas sobre toda sorte de violações, não se ignora a necessidade de se garantir fontes de energia acessíveis, isto é, de baixo custo para o consumidor. É possível identificar uma clara colisão de princípios, valores e direitos, onde de um lado está o desenvolvimento econômico e o progresso nacional, e de outro os direitos existenciais dos povos tradicionais e a manutenção de um patamar mínimo de qualidade ambiental. É fundamental manter viva a memória das mais diversas violações, compreendendo o papel do direito na sua consecução. Nessa perspectiva, podem ser acrescidas as violações sociais e econômicas decorrentes dos deslocamentos ambientais: Sakai (2012, p. 269) refere que foram deslocadas mais de vinte mil famílias, fato que contribui para o aumento da pobreza, desemprego e subemprego. Além disso, não se pode ignorar as violações de gênero: a construção da usina de Belo Monte colocou em evidência a condição de vulnerabilidade das mulheres:

A violação dos direitos humanos e dos direitos ambientais por uma perspectiva de gênero demonstra que a partir das interseccionalidades de etnia, raça, classe social, mas principalmente de nacionalidade e gênero, as mulheres afetadas por Belo Monte sofreram violações específicas que ilustram a permanência de uma visão capitalista e colonizadora (Pertille; Albuquerque, 2020. p. 274)

A construção de Belo Monte, além da degradação do ambiente, deixou como legado uma crise social que colocou a cidade de Altamira entre as mais violentas do país (BRASIL DE FATO, 2017) (BRASIL DE FATO, 2022). O liame existente entre a crise de criminalidade e a crise ecológica são claros. Sobre isso, Ost menciona alguns autores que estabelecem correlações entre crises ecológicas e crises de civilização. Essas constatações se coadunam perfeitamente com a ideia de Ost sobre o “meio”, enquanto *locus* de interação entre natureza e cultura. Ora, se no meio há interação entre o natural e o humano, interação (recíproca) de fato, nada mais justo do que concluir que onde há crise civilizatória há, também, crise ecológica (Ost, 1995).

A partir do reconhecimento da crise estrutural engendrada pela construção de Belo Monte, vislumbra-se a importância dos movimentos de resistência da sociedade civil, institucionalizados ou não. Cita-se, a título exemplificativo, alguns desses movimentos: Movimento dos Atingidos por Barragens, Movimento Mulheres do Xingu, Coletivo Mães do Xingu, Programa Xingu do Instituto Socioambiental (ISA) e Movimento Xingu Vivo para Sempre. Merece destaque a participação das mulheres nesses coletivos. A fim de clarificar o conceito de movimentos sociais utilizado pelo presente manuscrito, colaciona-se o entendimento de Wolkmer (2015, p. 130)

Assim sendo, os 'novos movimentos sociais' devem ser entendidos como sujeitos históricos transformadores (em sentido individual e coletivo), advindos de diversos estratos sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com reduzido grau de 'institucionalização', imbuídos de princípios valorativos comuns, resistentes às estruturas oficiais de poder, e objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais.

Só se pode perceber as capacidades desses movimentos quando inseridos na dinâmica histórica do presente. As crises contemporâneas, tais como a debilidade do sistema representativo e a falência do Estado de bem-estar social, solicitam - ou suplicam - a participação ativa dessas redes comunitárias (Wolkmer, 2015, p. 132). As lutas coletivas dos movimentos sociais do Xingu exercem importante papel político e, na *práxis*, reforçam suas próprias identidades, onde “a noção de 'identidade' deve ser igualmente concebida como um processo de resistência e de ruptura que permite que identidades coletivas se tornem sujeitos de sua própria história” (Wolkmer, 2015, p. 139). Daí se falar em *empowerment*, termo que, criado pelo movimento feminista e pelos estudos de gênero, “indica a capacidade de um sujeito de ter peso, porque adquiriu consciência de sua identidade e força, obtendo o reconhecimento destas pelos outros sujeitos (Ricoverti, 2012, p. 110).

Esta introdução tem o objetivo de fornecer o contexto a partir do qual será possível responder à questão que orientou a escrita: em que medida o Estado brasileiro, na instalação da usina de Belo Monte, violou normas de Direito Internacional? A revisão bibliográfica empreendida serve como referência para um escrito de caráter ensaístico, com estilo de balanço. Para tanto, serão apresentados, na seção 2, os elementos de pré-compreensão. Na seção 3, o coração do texto, que é a construção de Belo Monte diante do Direito Internacional. Na seção 4, um adendo sobre a questão de gênero.

2 ELEMENTOS DE PRÉ-COMPREENSÃO SOBRE O CASO DE BELO MONTE

A intenção principal do presente tópico é apresentar ao leitor informações e conceitos teóricos (ferramentas) importantes para compreender a dinâmica da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. Nesses termos, é proposto um debate sobre (1) a natureza como um elemento historicamente construído/destruído, (2) a extensão do conteúdo do mínimo existencial das comunidades tradicionais afastadas de seus territórios, (3) a noção de justiça ambiental e (4) um breve esboço da arquitetura da matriz energética brasileira.

Com o aumento das possibilidades tecnológicas, o ser humano passa a ter instrumentos para, cada vez mais, interferir nos ecossistemas. Muda-se a percepção e a natureza passa a não mais ostentar o atributo da imutabilidade (clássico elemento da teoria do Direito Natural), sendo, agora, vista como um construído/destruído pela agência humana. Os riscos ambientais se multiplicam e desnudam-se, mostrando sua faceta histórica, isto é, são manufaturados pela ação humana (Lafer, 2022). De fato, quando vislumbramos a situação da usina de Belo Monte, percebemos que, agora, o homo sapiens reúne em si condições para alterar até mesmo, por exemplo, o curso e a vazão dos rios.

As águas do Xingu passam a ser manejadas pela vontade humana, por meio do chamado “Hidrograma de Consenso” (ou de conflito?), que indica a quantidade de água que será desviada para movimentar as turbinas. A concessionária desvia a maior parte da água para gerar energia, causando desequilíbrios ecológicos de todas as ordens. Esse fato demonstra de forma cristalina o caráter histórico dos riscos manufaturados pela ação humana.

As alterações ambientais engendradas pela construção da usina, além da perda da biodiversidade, causaram uma série de deslocamentos que levam a pensar de maneira crítica a respeito da linha demarcatória do mínimo existencial. Quando se vê uma comunidade tradicional afastada de seus territórios e seus modos de vida, pergunta-se qual é o conteúdo (se

é que há) do núcleo duro insuprimível dos seus direitos fundamentais. Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 32) afirmam que “a dignidade da pessoa humana e a proteção do mínimo existencial assumem particular relevância nas discussões envolvendo o alcance do princípio da proibição do retrocesso”. Diz-se que é justamente o mínimo existencial que deve ser protegido a todo custo contra iniciativas retrocessivas. Para Ayala (2011, p. 223), “há um mínimo que não se encontra sujeito a iniciativas revisoras próprias do exercício das prerrogativas democráticas conferidas à função legislativa”. Entretanto, não se identifica, *a priori*, um mínimo existencial: ele deve ser discutido no plano do ser. E a pergunta permanece: como identificar essa linha, além da qual não se deve retroceder, e como assegurar sua permanência?

Justamente por não haver um patamar prévio, que ilumine e situe o conceito de mínimo existencial, é que esse patamar deve ser socialmente debatido, e não extraído de postulados abstratos e deduções. Como já mencionado, ele se situa no plano do ser, no sentido de corresponder àquilo que a sociedade civil tem para si como aceitável, e não no sentido de um ponto imutável e objetivamente aferível. Apenas a partir de um acordo sobre o aceitável é que a proibição do retrocesso pode ser discutida no plano do dever ser, como “limite aos limites dos direitos fundamentais” (Sarlet; Fensterseifer, 2011, p. 32). Nesse sentido, percebe-se a importância dos movimentos sociais e seus atos de resistência, para transformar as suas lutas em degraus pelos quais se poderá elevar os níveis do mínimo existencial (socialmente aceito).

O conceito de justiça ambiental é resultado das potencialidades criativas dos movimentos sociais, construído a partir do entendimento de que justamente as populações economicamente desfavorecidas também são aquelas que suportam maiores riscos e são expostas a precárias condições ecológicas, fruto de escolhas políticas deliberadas (Acselrad; Herculano; Pádua, 2004, p. 9).

Seguindo esta linha de pensamento, injustiça ambiental é aquela que se verifica na “apropriação elitista do território e dos recursos naturais, na concentração dos benefícios usufruídos do meio ambiente e na exposição desigual da população à poluição e aos outros custos ambientais do desenvolvimento” (Acselrad; Herculano; Pádua, 2004, p. 10). Essas situações marcam, particularmente, as estruturas da sociedade brasileira (Acselrad; Herculano; Pádua, 2004, p. 10). Daí que o processo de construção da usina de Belo Monte deve ser debatido sem prescindir da gramática do racismo e da justiça ambiental.

Outro elemento que deve ficar claro, de maneira preliminar, é que a mera conversão da matriz energética brasileira para um tipo renovável está longe de acabar com os problemas ecológicos, que costumam acompanhar todas as formas de produção de energia, em maior ou

menor escala. O impacto das grandes barragens, por exemplo, é notório no Brasil: destruição da vegetação, extinção das espécies, remoção de populações tradicionais etc. Recoveri (2012, p. 85) afirma que

Na realidade, as grandes barragens geram sérios riscos em matéria de segurança e possuem custos ambientais e sociais devastadores, seja no território e no meio ambiente, seja para as comunidades rurais expropriadas e transformadas em refugiados ambientais, marginalizadas das decisões políticas e dos frutos do próprio trabalho.

Belo Monte vem a ser apenas um dos exemplos de exploração de recursos que violam direitos ambientais e humanos (Sakai, 2012). Isso denota que os problemas ambientais exigem da sociedade uma luta contínua e que o fato de ser renovável não significa que a fonte de geração de energia seja livre de produzir externalidades negativas ao meio ambiente. Não obstante, o abandono dos combustíveis fósseis é, sem dúvida, caminho para uma matriz mais sustentável.

Em razão dos avanços tecnológicos, as energias renováveis se tornaram competitivas do ponto de vista dos custos e, nesse sentido, a empresa Bloomberg NEF estima que, no ano de 2037, 50% da energia produzida no planeta será proveniente de fontes renováveis. Por outro lado, a empresa Shell prevê um cenário mais otimista para o setor petrolífero, calculando que no ano de 2050 (13 anos depois) as fontes renováveis vão ultrapassar os combustíveis fósseis (Caldeira; Schabib; Sekula, 2020).

Em termos de produção de energia elétrica, o Brasil tem uma estrutura significativamente diversa do padrão mundial. Chama a atenção o protagonismo, justamente, da produção de energia hidrelétrica brasileira:

[...] hidroeleticidade (67% no Brasil; 16,3% no mundo) biomassa (8% no Brasil; 1,9% no mundo); eólica (8% no Brasil; 4,4% no mundo). [...] carvão (mundo, 38,3%; Brasil, 4%); gás (mundo 22,9%; Brasil, 9%) e nuclear (mundo, 10,2%; Brasil, 2%) (Caldeira; Schabib; Sekula, 2020, p. 239)¹.

O momento atual, no qual tem-se consciência da finitude dos recursos naturais, das consequências negativas das mudanças climáticas e da perda de biodiversidade, coloca os seres humanos em uma situação de responsabilidade, nos termos propostos por François Ost, para com os rumos do planeta.

¹ Os dados referentes ao Brasil são de 2018 e os dados referentes ao mundo são de 2017. Ressalta-se que esses dados são relativos à matriz elétrica e não à matriz energética total.

3 O DIREITO INTERNACIONAL E A CONSTRUÇÃO DE BELO MONTE

Tendo em vista que se trata de recursos naturais manejados e gerenciados por Estados nacionais, a construção de Belo Monte, em tese, deveria ter respeitado normas de Direito internacional. No entanto, ao longo da pesquisa identificou-se o desrespeito: (1) ao princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, principalmente na sua componente protetiva das populações locais; (2) à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (1989), em razão da ausência de consulta prévia aos povos afetados pela implementação da usina; (3) à Declaração da Organização das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas de 2007, que veda os deslocamentos sem consentimento; e (4) ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, quando o Estado brasileiro descumpra medida cautelar proposta pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e deixa de comparecer na audiência, sem apresentar justificativas.

Quando se fala em recursos naturais a partir do Direito internacional, ganha importância o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, positivado na Resolução 1803 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1962, que indica que a exploração das riquezas naturais de um país deverá ser realizada no interesse do respetivo desenvolvimento nacional e do bem-estar do povo do Estado em causa (ONU, 1962). A construção desse princípio está vinculada a um contexto de lutas anticoloniais e ao direito ao desenvolvimento econômico dos países que recém haviam conquistado sua independência:

[...] sob pressão dos Estados recentemente independentes da África e da Ásia e dos países em desenvolvimento na América Latina, a ONU se debruçou sobre uma série de trabalhos relativos especialmente ao controle e ao acesso aos recursos naturais. Pretendia-se garantir o acesso aos recursos naturais visando a fortalecer a independência econômica desses "novos Estados" (Sakai, 2012, p. 266).

O princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais "passou a ser reconhecido como uma regra do direito costumeiro internacional" (Sakai, 2012, p. 266) a partir de uma decisão da Corte Internacional de Justiça². Lista-se as normas internacionais (em sentido amplo) que recepcionam o princípio da soberania permanente: Resolução 1803 (XVII) de Assembleia Geral, de 14 de dezembro de 1962; Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), no artigo 21; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, no artigo 1º; Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas

² CIJ, Conflitos Armados (República Democrática do Congo contra Uganda), CIJ Recueil 1996.

de 2007, no artigo 26, aqui voltado especificamente para a questão indígena; e a Convenção da ONU sobre Biodiversidade Biológica de 1992 (Sakai, 2012, p. 267).

No entanto, politicamente, o princípio da soberania permanente pode ser utilizado para fundamentar tanto uma decisão de construção de usina hidrelétrica quanto uma decisão que preza pela preservação do rio para as populações que dele necessitam para a sua subsistência. Isso se dá em razão da extensão do princípio, que, se exige que a exploração se dê buscando alcançar o bem-estar do povo (o que é o povo?), também defende a utilização dos recursos naturais com a intenção de promover o desenvolvimento nacional, num contexto de independência e solidificação da soberania dos países recém desvinculados dos grilhões das relações coloniais explícitas:

Cumprе ressaltar que desde o reconhecimento do princípio da soberania permanente havia a intenção de garantir de forma permanente o exercício efetivo da soberania do Estado no domínio econômico, assegurando a independência econômica dos novos Estados e dos países em vias de desenvolvimento [...] (Sakai, 2012, p. 266).

É possível constatar, portanto, a dupla face do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais: ora favorecendo o povo, ora garantindo a soberania do Estado detentor das riquezas naturais em face de seus pares, na arena do Direito internacional. A partir do ponto de vista "de baixo para cima", Sakai (2012, p. 269) refere que os "irreversíveis danos ambientais, dezenas de milhares de deslocamentos familiares e sérias violações de direitos humanos" maculam o princípio ora debatido.

Pode-se dizer, também, que a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte desrespeitou os dois documentos jurídicos internacionais de maior relevo dentro do contexto de proteção dos povos indígenas, quais sejam, a Convenção nº 169 da OIT (1989) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007). A Convenção 169 da OIT (1989) entre outras inovações importantes, positiva o direito à consulta livre, prévia e informada, em seu artigo 6º:

Artigo 6º. 1. 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 (OIT, 1989).

O direito de consulta garante que os povos indígenas terão o direito de ser consultados quando as matérias debatidas tenham potencial de afetar seus territórios, modos de vida e

direitos fundamentais. Por seu turno, a Declaração da ONU sobre os povos indígenas indica a inamovibilidade dos povos indígenas sem o seu prévio consentimento:

Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso (ONU, 2007).

Evidentemente, a construção de Belo Monte afetou os territórios dos povos indígenas e tradicionais, seus modos de vida e direitos fundamentais, de modo que a consulta prévia deveria ter sido realizada de maneira prévia e adequada. Em razão da constatação das violações de direitos humanos, o Movimento Xingu Vivo para Sempre realizou pedido de medida cautelar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para paralisar os procedimentos da construção de Belo Monte:

A medida cautelar foi outorgada e a CIDH pediu ao governo brasileiro que suspendesse imediatamente o processo de licenciamento do projeto da usina de Belo Monte, até que fossem observadas condições mínimas, dentre as quais a consulta prévia, livre e informativa, de boa-fé às comunidades indígenas (Sakai, 2012, p. 268).

A Comissão Interamericana realizou a audiência para debater as medidas cautelares em outubro de 2011, no entanto, o Estado brasileiro não compareceu: não enviou representantes, nem justificativas (Sakai, 2012, 269). Em resposta à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil declarou, em nota, seu descontentamento com o posicionamento da Comissão e reiterou que a jurisdição interna não estava sendo omissa a ponto de justificar a sua atuação:

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 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

A conduta do Estado brasileiro em relação ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos não pode ser considerada adequada. A Corte Interamericana e a Comissão Interamericana têm a função de fortalecer a implementação (*enforcement*) dos direitos humanos no continente americano (Antunes, 2019, p. 90). Vislumbra-se uma estreita relação entre a

Convenção 169 da OIT e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Oliveira (2012, p. 7) ressalta a relevância da Convenção 169 da OIT, que fornece as condições necessárias para que a Corte Interamericana consiga operar diretamente nos assuntos que envolvam diversidade étnica e multiculturalismo:

Trata-se de redefinir conteúdos e procedimentos jurídicos com base nos aportes normativos da Convenção 169, condição que oportunizou a Corte o ingresso efetivo na pauta do multiculturalismo a partir da valorização da diversidade cultural pela ótica do tripé valorativo da cidadania planetária diferenciada: autonomia político-territorial, participação social e pluralismo jurídico, o que, de certo, contribuiu (e contribui) para a democratização de Estados nacionais e ressignificação da soberania política.

Oliveira (2012) menciona, ainda, que a Convenção 169 fornece elementos hermenêuticos para orientar os intérpretes na aplicação dos instrumentos normativos protetivos dos povos indígenas e facilita a sua participação no cenário jurisdicional internacional.

Entretanto, as melhores pesquisas sobre a temática revelam como a Convenção 169 simplesmente não é aplicada no Brasil, sejam quais forem os subterfúgios, o que revela mais uma forma de violência contra as populações indígenas. Conforme Brzezinski (2014, p. 87-88):

Não existe no Brasil o mecanismo de consulta prévia, livre e informada tal como prevê a Convenção 169 da OIT. Embora o tratado tenha sido ratificado pelo Brasil e regularmente incorporado ao ordenamento jurídico interno, os seus dispositivos não são respeitados. Pelo contrário, o estudo do caso da UHE Belo Monte permite concluir que tanto o Poder Legislativo como o Poder Executivo laboram para restringir a eficácia dos direitos dos povos indígenas, especialmente, do direito sobre suas terras tradicionalmente ocupadas. O Poder Executivo empreende[u] uma série de ações e omissões no intuito de executar a qualquer custo o projeto Belo Monte, obliterando as regras de Direito aplicáveis ao caso e, sobretudo, afastando qualquer possibilidade de participação por parte das populações afetadas. A análise do “Estudo socioambiental do componente indígena”, elaborado pela FUNAI, como parte do processo de licenciamento da usina, demonstra que o governo federal tem ciência do posicionamento dos povos indígenas e, exatamente porque são contrários à usina, tornou-se imperativo não consultá-los. Instadas pela Comissão de Direitos Humanos a suspender suas atividades, as autoridades do Brasil puseram-se a difamar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e adotaram medidas concretas para pressionar a Comissão a modificar a sua ordem.

Por fim, demonstra a autora que mesmo quando o governo federal passou a admitir a existência da Convenção 169 da OIT, justificou sua não observância com base na ausência de um regulamento que a tornasse aplicável, utilizando a força “para garantir a execução dos seus projetos” Brzezinski (2014, p. 88).

O fato de que, quase 10 anos depois da referida publicação, a Convenção 169 não tenha sido regulamentada, não é de se estranhar, tendo em conta o modo como grandes obras no setor de energia (e outras) são geralmente licenciadas no Brasil. Trata-se de mais um exemplo

eloquente de que o chamado princípio da “proibição do retrocesso em matéria ambiental” (Kaiser; Silveira; Poletto, 2023), bem como a noção de “mínimo existencial”, muito embora bem fundamentadas sob o ponto de vista deontológico, não condizem com a realidade brasileira, ainda que ocasionalmente evocados nos julgados dos tribunais. As lesões sistemáticas a direitos legalmente previstos são cotidianas e variadas; são a norma e não a exceção.

4 A QUESTÃO DE GÊNERO EM BELO MONTE.

Nesta seção final do escrito, cabe especial referência à condição das mulheres, no contexto da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, a partir dos debates propostos por Pertille e Albuquerque (2020). Há o reconhecimento, pelas autoras, de que a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte abalou o tecido social de maneira tal que as contradições de gênero se intensificaram. Pertille e Albuquerque trabalham com a ideia de que a perda de conexão com o ambiente converte-se decisivamente em enfraquecimento da dignidade humana e que a subalternização dos países implica na subalternização das pessoas. Vislumbra-se, portanto, um problema do tipo estrutural, complexo, no qual estão envolvidos o eurocentrismo, a legitimação da religião cristã e a globalização, com seu discurso de desenvolvimento (Pertille; Albuquerque, 2020, p. 274). Os direitos humanos tornam-se dependentes da globalização e das relações econômicas estabelecidas entre países e corporações neste período, fato que acentuou desigualdades (Pertille; Albuquerque, 2020, p. 275).

Pertille e Albuquerque (2020) se valem dos aportes de Martha Nussbaum, que desenvolve uma abordagem a respeito das capacidades, como categoria de análise de desenvolvimento humano:

Nussbaum [...] oferece um instrumento teórico para ser usado na prática, na luta pela garantia de direitos para as mulheres em todo o mundo, mas principalmente nos países em desenvolvimento, onde se encontram as maiores desigualdades entre os gêneros (Pertille; Albuquerque, 2020, p. 279).

Trabalha-se com o conceito de escolha genuína. A teoria das capacidades é um modelo teórico que visa debater as condições nas quais uma escolha genuína é alcançável. Parte-se do pressuposto de que "muitas escolhas, aparentemente livres, são na verdade determinadas pela falta de capacidades mínimas para percepção das opções ou da falta delas" (Pertille; Albuquerque, 2020, p. 277). Pode-se dizer, portanto, que não há que se falar em liberdade plena

de escolha em contextos de vulnerabilidade. Há o reconhecimento de que situações de desamparo social são capazes de causar um certo tipo de alienação, fazendo com que os sujeitos não percebam a realidade na qual estão inseridos. As ideias trabalhadas neste tópico levam em conta o conceito de liberdade na sua acepção material (substancial): ou seja, parte-se da premissa de que uma liberdade em tese, sem meios e modos de se concretizar no plano fático é insuficiente.

A discussão a respeito das capacidades proposta por Martha Nussbaum, possui muitos pontos de contato com as ideias de Amartya Sen (2010). Sen (2010 p. 36) trabalha com o conceito de privação de capacidades elementares e tem como premissa o entendimento de que o desenvolvimento deve funcionar como um catalisador de liberdades. O argumento principal de Pertille e Albuquerque (2020) é o de que a construção de Belo Monte retirou, particularmente das mulheres, capacidades essenciais para o desfrute de uma vida com dignidade, tais como saúde física, integridade física, sentidos e lazer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tratou, inicialmente, de descrever brevemente o contexto da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte; debater aportes teóricos que servem de ferramentas para visualizar o problema estrutural engendrado pela usina e trabalhar conceitos que fazem parte da gramática dos movimentos sociais de resistência. A partir dessa base, foi possível argumentar que o Estado brasileiro, na instalação da usina de Belo Monte, ao violar os direitos humanos das comunidades tradicionais, violou normas de Direito Internacional.

A partir dos fatos e argumentos ventilados ao longo do manuscrito entende-se que a conduta do Estado brasileiro não pode ser considerada legítima, nem juridicamente justificável, não apenas com relação ao conjunto normativo nacional, mas também ao internacional.

A construção de Belo Monte representou uma crise sem precedentes, tendo como efeitos (1) a perda da biodiversidade da região, (2) a violação dos modos de vida daqueles que encontravam no rio Xingu a sua fonte de subsistência (indígenas, ribeirinhos, quilombolas e comunidades tradicionais), (3) o deslocamento de mais de 20.000 famílias (racismo ambiental), (4) o aumento dos índices de violência no município de Altamira e (5) o tensionamento das contradições de gênero, colocando em evidência a vulnerabilidade das mulheres afetadas pela usina. Ficam claros os ingredientes coloniais, promotores de desigualdades sociais e de degradação ambiental.

No plano do Direito internacional, as mazelas de Belo Monte representam violações: (1) ao princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, principalmente na sua componente protetiva das populações locais; (2) à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (1989), em razão da ausência de consulta prévia aos povos afetados a respeito da implementação da usina; (3) à Declaração da Organização das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas de 2007; e (4) ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, quando o Estado brasileiro descumpra medida cautelar proposta pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e deixa de comparecer na audiência, sem apresentar justificativas.

Belo Monte altera todo o regime de águas da região e pode ser vista, do ponto de vista do princípio político do comum como um cercamento (Ricoverti, 2012, p. 31). A água é um bem comum e um direito humano intransponível, não apenas uma necessidade. No entanto, "esse direito [água] torna-se vão quando a água dos rios é sequestrada para construir grandes barragens para a produção de energia" (Ricoverti, 2012, p. 43). Nesse sentido, a usina hidrelétrica mostra-se como mais uma daquelas soluções centralizadas da megatecnologia concentrada, que, ao fim e ao cabo, se relaciona com a concentração de poder político, nos termos propostos por Lutzenberger (1990). Assim:

Em todos os países e em todas as fases históricas os bens comuns foram sistematicamente roídos, cercados, privatizados e desestruturados. Isso aconteceu de muitas maneiras diferentes, uma delas - bastante recente - é confiar a gestão destes a especialistas internacionais que não conhecem, nem o tecido local, nem os hábitos e as atitudes das populações locais, e muitas vezes nem falam sua língua (Ricoverti, 2012, p. 96).

Evidencia-se que, para aqueles que foram favoráveis à construção da usina, o rio Xingu foi tratado como mero recurso a ser explorado, visando a geração de lucro, independentemente de como as comunidades locais a enxergam.

Antes de sopesar esses interesses contrapostos, percebe-se que o problema, que irradia seus efeitos desde a colonização do Brasil, está situado na raiz: os povos indígenas e tradicionais possuem cosmovisões e entendimento do que seja progresso, diversos daqueles cultivados pelo ideário eurocêntrico. Enquanto as comunidades tradicionais do Xingu estabelecem relações holísticas com o meio ambiente, os imperialismos colocaram em prática seus projetos de dominação e exploração da natureza (Acosta, 2016). Nesses termos, Acosta coloca em dúvida se conseguiremos escapar do "fantasma do desenvolvimento". Independentemente da resposta,

os povos indígenas da América Latina ganham protagonismo na construção de alternativas (Acosta, 2016, p. 73).

O favorecimento que se dá ao progresso, que na prática se confunde com um extrativismo do tipo colonial, "[...] é uma experiência que se estende por mais de quinhentos anos na América Latina" (Acosta, 2016, p. 242) e coloca os países perdedores numa condição de exportadores de natureza para os países desenvolvidos (Acosta, 2016).

Por fim, as decorrências da construção da usina hidrelétrica afetaram de maneira particularmente grave a condição das mulheres. Em consonância com a teoria das capacidades, percebe-se que as mulheres tiveram suas capacidades essenciais mitigadas. Essas capacidades estão intimamente ligadas ao conceito de dignidade humana, significando outra violação de direitos humanos e, portanto, daquilo que se convencionou chamar de direito internacional.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Autonomia. Literária, Elefante, 2016.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil - uma introdução. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira. In: **Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (org.)**. O princípio da proibição do retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559> Acesso em: 16 jul. 2023.

BERMANN, Célio. O projeto da usina hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. *Novos Cadernos NAEA*. v.15, n.1, p.5-23, jul 2012. ISSN 1516-6418.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. A Convenção 169 da OIT e uma análise da sua violação pelo Estado brasileiro a partir do caso da UHE Belo Monte. In: CAUBET, Christian; BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. *Além de Belo Monte e outras barragens: o crescentismo contra as populações indígenas*. **Cadernos IHU / Universidade do Vale do Rio dos Sinos**. Instituto Humanitas Unisinos. nº 47 (2014) – São Leopoldo: IHU/Unisinos, 2014, p. 58-88.

BRASIL. **Agência Senado**. 2005. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/07/12/senado-aprova-complexo-hidreletrico-belo-monte-no-para>. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL DE FATO. Impactada por Belo Monte, Altamira (PA) vive nova onda de violência que já deixou 12 mortos, 2022. Disponível em:
<https://www.brasildefato.com.br/2022/05/16/impactada-por-belo-monte-altamira-pa-vive-nova-onda-de-violencia-que-ja-deixou-12-mortos#:~:text=Cidade%20sofreu%20explosão%20da%20criminalidade,com%20aumento%20da%20repressão%20policial&text=A%20cidade%20de%20Altamira%2C%20no,tiros%2C%20com%20caracter%C3%ADsticas%20de%20execução>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL DE FATO. Pará: Altamira é a cidade com maior taxa de homicídios do país, aponta estudo do Ipea, 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/06/09/para-altamira-e-a-cidade-com-maior-taxa-de-homicidios-do-pais-aponta-estudo-do-ipea/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CALDEIRA, Jorge; SEKULA, Júlia Marisa; SCHABIB, Luana. **Brasil paraíso restaurável**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020. 352p. ISBN: 978-65-5733-002-9.

CAUBET, Christian; BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. Além de Belo Monte e outras barragens: o crescimentismo contra as populações indígenas. **Cadernos IHU** / Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Instituto Humanitas Unisinos. n° 47 (2014) – São Leopoldo: IHU/Unisinos, 2014.

COSTA, B. B. S.; SANTOS, G. de O. S.; MENEZES, A. C.; OLIVEIRA, I. F. S.; SANTOS, W. L.; MELO, I. C.; MEDEIROS, S. L. (2012). Licenciamento Ambiental no Brasil sobre usinas hidrelétricas: um estudo de caso da usina de Belo Monte, no Rio Xingu (PA). **Caderno De Graduação**. Ciências Exatas e Tecnológicas. UNIT SERGIPE, 1(1), 19–33. Disponível em <https://periodicos.set.edu.br/cadernoexatas/article/view/185>

COUTO, R. C. de S.; SILVA, J. M. da. (2009). As questões de saúde no estudo de impacto ambiental do Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte. In: **Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte**, International Rivers, p. 81-90.

FAINGUELERNT, Maíra Borges. **A trajetória histórica do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte**. Ambiente & Sociedade. 2016, XIX(2), 247-265. ISSN: 1414-753X. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31746369013> Acesso em: 10 fev. 2024.

KAISER, M. V.; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni; POLETTO, A. P. (2024). O princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental: finalidades, alcance e dificuldades materiais. **Revista Do Instituto De Direito Constitucional e Cidadania**, 8(1), e077.
<https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v8n1.e077>

LAFER, Celso. 30 anos depois: reflexões sobre os antecedentes, as características e os desdobramentos da Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento de 1992. In: TOLEDO, André de Paiva; LIMA, Lucas Carlos (orgs.). **Comentário brasileiro à**

Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'plácido, 2022.

LUTZENBERGER, José. **Gaia: o planeta vivo.** Porto Alegre: L&PM, 1990.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea. Acesso em: 12 fev. 2023.

OIT. Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT, 1989.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Sensibilidade jurídica e embate colonial: análise do caso Saramaka vs. Suriname. **Revista Direito e Práxis**, vol. 3, no. 1, 2012.

OLIVEIRA, A. da C.; CONCEIÇÃO, R. S. da. (2016). Impactos sociais das políticas compensatórias da usina de Belo Monte: dinâmicas de afetação às crianças e aos adolescentes / Social Impacts of Compensatory Policies of Belo Monte Plant: Affectation Dynamics to Children and Adolescents. **Revista Direito e Práxis**, 7(2), 8–34.
<https://doi.org/10.12957/dep.2016.19146>

ONU. Organização das Nações Unidas (2007). Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2007.

ONU. Resolução da Assembleia Geral da ONU n. 1803 (XVII) de 14 de dezembro de 1962.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito.** Tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PERTILLE, Thais Silveira; ALBUQUERQUE, Letícia. **Direitos humanos das deslocadas ambientais e os impactos da Usina de Belo Monte: da exploração amazônica à subjugação feminina.** Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 17, n. 1, p. 272-291, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5984>. Acesso em: 26 set. 2023.

REIS, João Francisco; SOUZA, Jaime Luiz Cunha. Grandes projetos na Amazônia: a hidrelétrica de Belo Monte e seus efeitos na segurança pública. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol.9, n. 2, mai ago 2016, p. 215-230.

RICOVERI, Giovanna. **Bens Comuns versus Mercadorias.** Rio de Janeiro: Multifoco, 2012.

ROSCOCHE, L. F.; VALERIUS, D. M. Os impactos da usina hidrelétrica de Belo Monte nos atrativos turísticos da região do Xingu (Amazônia - Pará - Brasil). Revista eletrônica de administração e turismo. Vol. 5, n.3, jul-dez 2014.

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, v. 12, n. 12, 2012, p. 265-276. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/218/218>. Acesso em: 26 set. 2023.

SANTOS, T.; SANTOS, L.; ALBUQUERQUE, R.; CORRÊA, E. (2013). Belo Monte: impactos sociais, ambientais, econômicos e políticos. **Tendências**, 13(2), 214–227. Disponível em: <https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rtend/article/view/479>. Acesso em 14 fev 2024.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. *In*: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio. **Direito constitucional do ambiente**. Caxias do Sul: Educs, 2011.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA, Missifany. A implantação de hidrelétricas na Amazônia brasileira, impactos socioambientais e à saúde com as transformações no território: o caso da UHE de Belo Monte. Tese de doutorado em Geografia. orientador Mário Diniz de Araújo Neto. Coorientador Helen da Costa Gurgel. Universidade de Brasília, 2016.

TV Cultura. **Documentário Belo Monte**: usina de problemas. YouTube, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VWE3tkef3Ts>. Acesso em: 02 out. 2023.

Data de submissão: 20/09/2023

Data de aprovação: 02/10/2023

Data de publicação: 31/03/2024

Este trabalho é publicado sob uma licença
Creative Commons Attribution 4.0 International License.