



Inovação na Construção da Jurisprudência Internacional Ambiental: O caso da Usina de Belo Monte no sistema interamericano de direitos humanos e os reflexos no Brasil

Mariane Morato Stival ¹
Marcelo Dias Varella ²

RESUMO

Este artigo se refere à análise da forma inovadora na construção do Direito ao Meio Ambiente na jurisprudência interamericana de direitos humanos e da possibilidade de ações internacionais contra um país, a exemplo do Brasil, por denegação de qualidade de vida ambiental. Considerando que a teoria e os tribunais nacionais e internacionais estão reconhecendo a necessidade de proteção ao meio ambiente como um direito humano, este estudo irá avaliar o conteúdo deste direito no Direito Internacional do Meio Ambiente. Esta pesquisa pretende analisar detalhes sobre a intersecção entre os direitos humanos e as bases ambientais para o desenvolvimento sustentável. Neste contexto, será verificada a construção do conceito de proteção ambiental no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e casos em que o Brasil foi acionado internacionalmente neste Sistema. Será dado um foco especial ao caso da instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em áreas tradicionais indígenas, na bacia do Rio Xingu e a respectiva ação internacional contra o Brasil. É importante para o desenvolvimento do tema, a análise dos resultados prováveis de uma ação no plano internacional contra o Brasil, pelos problemas nacionais de falta de efetividade, como a denegação de justiça e qualidade de vida.

Palavras-chave: Proteção Internacional do Meio Ambiente; Direitos Humanos; Caso Belo Monte; Decisões no Brasil.

¹ Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília com estágio doutoral realizado na Universidade Paris 1, Sorbonne. Professora Universitária e Supervisora de Núcleo de Pesquisa em Direito da UniEVANGÉLICA. Pesquisadora Visitante na Universidade Paris 1, Sorbonne; na Universidade de Provence- França; e da Corte Europeia de Direitos Humanos em Estrasburgo. mariane.stival@unievangelica.edu.br

² Doutor em Direito pela Universidade de Paris, Panthéon-Sorbonne. Livre-docente em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor e Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília. marcelodvarella@gmail.com

Nas últimas décadas, é possível se observar uma progressiva integração do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Ambiental. O reconhecimento da proteção ambiental como norma de direitos humanos tem sido frequente na comunidade internacional, nas Constituições nacionais e nas decisões estrangeiras e internacionais.

Uma análise na jurisprudência internacional revela duas abordagens perceptíveis aos direitos humanos ambientais. O primeiro é o reconhecimento de que a degradação ambiental pode resultar na violação ou privação de direitos humanos existentes, tais como o direito à vida, o direito à saúde ou o direito à cultura. Uma segunda abordagem é sua regulamentação internacional em múltiplas legislações internacionais.

A Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgãos de decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos têm realizado uma interpretação restritiva e indireta do direito ao meio ambiente, o qual é visto de forma reflexa. A questão ambiental é mencionada quando há violações de direitos humanos de comunidades indígenas diante de um problema de ordem ambiental.

Pretende-se, neste artigo, analisar a construção das decisões sobre meio ambiente na jurisprudência internacional de direitos humanos, possíveis ampliações do alcance normativo da jurisprudência internacional sobre meio ambiente e a possibilidade de ações internacionais contra um país, a exemplo do Brasil, por denegação de qualidade de vida ambiental. Será feita a contextualização do caso da instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em áreas tradicionais indígenas, na bacia do Rio Xingu, a respectiva ação internacional movida contra o Brasil, os motivos e os resultados prováveis desta ação internacional contra o país.

O RECONHECIMENTO INTERNACIONAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO HUMANO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

É essencial analisar os paralelos e as conexões existentes entre o direito ao meio ambiente e seu reconhecimento internacional como um direito humano. Esta relação é identificada no desenvolvimento de bases jurisprudenciais sobre o tema, no âmbito das Cortes Internacionais de Direitos Humanos. Há uma relação do direito ao meio ambiente com outros direitos fundamentais e, intrinsecamente, uma ligação ao direito à vida digna ou ao “direito de viver bem”. Constata-se uma mudança jurisprudencial, que se iniciou em tribunais de direitos humanos, os quais ampliaram o conceito do direito à vida, abarcando não apenas o direito de uma pessoa não ser privada de sua vida arbitrariamente, mas também, o direito de ter sua vida com boa qualidade (Trindade 1993).

A teoria internacional sobre o Direito Humano ao Meio Ambiente tem reconhecido que há uma relação entre direitos humanos e proteção ambiental. Em primeiro lugar, o gozo de direitos humanos, internacionalmente reconhecidos, depende de proteção ambiental. Sem sustentabilidade, os seres humanos não podem sobreviver (Lewis 2013).

Na legislação internacional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o direito a uma sadia qualidade de vida se amolda ao disposto no artigo 26³ do Pacto de San José da Costa Rica (CIDH 1969), que normatiza o compromisso dos Estados Partes na adoção de providências, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas e sociais constantes na Carta da Organização dos Estados Americanos. Neste contexto, em aditamento aos dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Protocolo de San Salvador (CIDH 1969) prevê em seu artigo 11⁴ o direito a um meio ambiente sadio, com serviços públicos básicos, com o compromisso dos Estados membros de promover a proteção, a preservação e o melhoramento do meio ambiente.

Ocorre que, mesmo com uma previsão legislativa expressa, em relação ao direito humano ao meio ambiente, a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é limitada apenas à proteção de territórios indígenas, ancestrais e direito de propriedade. A própria Corte Interamericana já reconheceu, no julgamento do caso *Yatama v. Nicarágua* (CIDH 2005), que possui uma atuação ampla em casos de direitos indígenas, em especial em relação ao acesso e proteção de habitats ancestrais. O que se observa é que, no centro destes casos, as questões jurídicas relevantes abrangem os direitos de subsistência econômica, a sobrevivência cultural e autodeterminação.

O direito à boa qualidade de vida ambiental tem sido reconhecido como uma norma internacional e fundamental de direito humano. Esta afirmação é identificada pela análise do desenvolvimento de bases jurisprudenciais sobre o tema, no âmbito das Cortes Internacionais de Direitos Humanos (Trindade 1993), em especial no Sistema Europeu de Direitos Humanos (CEDH). Uma relevante constatação inicial, pelo estudo da jurisprudência internacional, é que, para este reconhecimento, deve haver uma relação do direito ao meio ambiente com outros direitos humanos fundamentais.

³ Artigo 26. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados.

⁴ Artigo 11. Direito a um meio ambiente sadio:

1. Toda Pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

O direito ao meio ambiente e à boa qualidade de vida se configuram como uma extensão do direito à vida, direito à saúde e outros direitos humanos, criando uma conexão entre estes. O direito ao meio ambiente salvaguarda a própria vida humana sob dois aspectos como a existência física e a saúde dos seres humanos e a dignidade desta existência, ou seja, a qualidade de vida que faz com que valha a pena viver. O direito ao meio ambiente, desse modo, compreende e amplia o direito à saúde e o direito a um padrão de vida adequado ou suficiente (Trindade 1993).

O DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO

A característica do desenvolvimento sustentável consiste na possível conciliação entre o desenvolvimento, preservação ecológica e a melhoria da qualidade de vida do homem. É o dilema ‘desenvolvimento ou meio ambiente’, na medida em que, sendo uma fonte de recursos para o outro, devem harmonizar-se e complementar-se. Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se, adequadamente, às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sócio-cultural, político, econômico e ecológico dentro de uma dimensão tempo e espaço (Milaré 2011).

Na legislação nacional, o direito ao desenvolvimento sustentável está expressamente normatizado nos artigos 182 e 225⁵ da Constituição Federal de 1988, que fundamentam de um lado as políticas de desenvolvimento e a função social das cidades e, de outro lado, a garantia a todos de um meio ambiente protegido e equilibrado. Neste contexto, o Estatuto das Cidades estabelece os objetivos, diretrizes e instrumentos da política urbana. Nestes documentos nacionais, observa-se uma preocupação recorrente em interligar meio ambiente e desenvolvimento.

Na teoria nacional, são apresentados cinco pilares para o desenvolvimento sustentável, tais sejam, o aspecto social, o qual é fundamental por motivos tanto intrínsecos, quanto instrumentais, em razão da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do planeta. O aspecto ambiental, com as suas duas dimensões, ou seja, os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como recipientes para disposição de resíduos, o aspecto territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades.

⁵ Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

Tem-se, ainda, o aspecto econômico, pois a viabilidade econômica é uma condição fundamental para que as coisas aconteçam e o aspecto político, pois a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário neste cenário. (Sachs 2008).

A legislação brasileira normatiza, ainda, os instrumentos políticos e jurídicos que devem ser utilizados nas políticas de planejamento sustentável. Neste contexto, destacam-se os planos diretores e sua relevância nas ações de desenvolvimento das cidades, os quais possuem como foco as ações do Poder Público de crescimento com sustentabilidade, bem como funções normativas e de fiscalização do cumprimento da função social das cidades, que garanta uma sadia qualidade de vida das pessoas.

A intensificação do crescimento da população urbana suscitou, por sua vez, o surgimento de movimentos sociais urbanos, que colocaram em xeque a atuação do Estado e do planejamento das cidades, passando a defender que o poder público se tornasse um instrumento de garantia do acesso à cidade pela população de baixa renda, mas a incapacidade financeira do Estado em responder positivamente a este desafio, suscitou a defesa de parcerias com o empresariado para promover projetos que ficaram associados à visão do planejamento com empreendedorismo (Penalva 2014).

No Brasil, há problemas de fragilidade ambiental que é potencializado por ações do Poder Público que violam o direito ao meio ambiente equilibrado. Há diversos problemas e desafios no direito ao meio ambiente, em razão de ações irregulares de desenvolvimento com violações às normas ambientais. Os principais problemas estão relacionados à falta de planejamento na ocupação do solo, com a destruição de áreas verdes, funcionamento de atividades poluidoras em áreas proibidas, sem o obrigatório licenciamento ambiental e emissão de poluentes que violam a boa qualidade de vida das pessoas.

Assim, no atual cenário brasileiro, o que se observa são situações de omissão do Poder Legislativo, nos casos em que não legisla sobre a política de desenvolvimento local, do Poder Executivo que, mesmo com a existência de leis sobre desenvolvimento sustentável, não executa os instrumentos legais e não fiscaliza a prática de atividades poluidoras, construções e ocupações irregulares e do Poder Judiciário que não julga, em prazo razoável, os casos ambientais submetidos a ele.

Um caso ambiental de grande repercussão no cenário nacional e internacional, em que se verifica a demora de uma solução judicial definitiva, bem como a inefetividade no cumprimento das decisões judiciais já proferidas, liminarmente, nos processos judiciais, é o caso da instalação da Usina de Belo Monte no Pará, que vem causando um forte impacto ambiental, social e econômico, violando direitos indígenas com a ocupação irregular de suas terras.

O BRASIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: O CASO CA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE

O caso Belo Monte, além de apresentar violações de direitos indígenas, apresenta também a violação de direitos humanos da população das cidades atingidas com o impacto da obra. no caso da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, uma das principais obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), não foram considerados os impactos ambientais em diversas áreas envolvendo questões urbanas nos municípios afetados. Uma das principais questões jurídicas do caso Belo Monte consiste no fato da usina ter sido construída sem a adoção de medidas de proteção de territórios indígenas. Este fato fez com as comunidades indígenas perdessem o controle sobre seu território e de seus recursos naturais.

Será apresentado, a seguir, o método de interpretação do direito ao meio ambiente pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a contextualização do caso Belo Monte e da ação internacional contra o Brasil em trâmite na Comissão Interamericana, os recursos no Poder Judiciário Brasileiro e a postura do Brasil em relação ao caso.

A INTERPRETAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE NA JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Na jurisprudência da Comissão e da Corte Interamericana, a maioria dos casos que envolvem danos ambientais se refere a violações de terras pertencentes a comunidades indígenas, e, na maioria destes casos, observa-se o fato de se categorizar os efeitos da poluição em valores materiais, incluindo a saúde e os valores espirituais associados ao meio ambiente.

Um aspecto interessante da jurisprudência do Sistema Interamericano, é que a Convenção Americana consagra expressamente em seu texto a proteção ao meio ambiente como direito humano. Como já mencionado nesta pesquisa, esta legislação prevê no artigo 26 da Convenção o direito ao desenvolvimento e, de forma específica, no artigo 11 do Protocolo de San Salvador o direito ao meio ambiente. Entretanto, mesmo com a possibilidade da atuação da Corte Interamericana em questões ambientais estar consolidada expressamente na legislação internacional, esta Corte, curiosamente, não fundamenta suas decisões dos casos ambientais nos referidos artigos, especificamente projetados para a proteção ambiental.

Os argumentos e fundamentos das decisões da Corte, em questões envolvendo violações do direito ao meio ambiente, são construídos e embasados nos dispositivos que regulamentam os direitos humanos afetados pela degradação ambiental, ou seja, o direito à vida, saúde, propriedade, proteção

judicial e garantias processuais, sem menção às regras ambientais explícitas na Convenção Americana e no referido Protocolo.

A Comissão e a Corte Interamericana já analisaram casos ambientais e a Comissão publicou relatórios sobre direitos humanos por País, abordando as condições ambientais dos Estados membros da OEA. Estes relatórios têm destacado que essas condições têm afetado direitos garantidos pela Convenção Americana. As principais questões jurídicas presentes nos casos ambientais se referem a violações dos direitos à vida, à saúde, propriedade, cultura e acesso à justiça, entretanto, alguns casos tem destacado violações do direito à liberdade de religião e respeito para à cultura.

As violações destes direitos estão inseridas em casos que dizem respeito à exploração de recursos em terras tradicionalmente pertencentes ou utilizadas por comunidades indígenas. Nestes casos, a Comissão tem entendido que a proteção do meio ambiente exige um reconhecimento de, no mínimo, um nível básico de saúde ambiental, que é exigida pela própria natureza⁶ e, ainda, por sua lei de proteção aos direitos humanos:

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos tem como premissa o princípio de que os direitos inerentes no indivíduo existem simplesmente em virtude do ser humano. O respeito pela dignidade inerente à pessoa é o princípio que subjaz as proteções fundamentais do direito à vida e à preservação do bem-estar físico. Condições de poluição ambiental grave, que pode causar doenças graves física, deficiência, e sofrimento por parte da população local, são incompatíveis com o direito de ser respeitado como um ser humano (CIDH 1997).

Observa-se que este direito se justifica na essencialidade de um ambiente sadio e com boa qualidade de vida. É razoavelmente bem aceito, em grande parte da teoria sobre o assunto, que o meio ambiente é importante para o gozo dos direitos humanos e que, um ambiente saudável, é fundamental para o cumprimento dos direitos, tais como saúde, água, alimentação e moradia. Há uma percepção comum de que uma abordagem baseada nos direitos humanos para os problemas ambientais pode produzir benefícios práticos para a proteção ambiental.

Há uma grande variedade de instrumentos internacionais e nacionais que se referem à relação entre o ambiente e os direitos humanos. Há uma rede diversificada de concepções sobre os desdobramentos e os resultados práticos sobre este relacionamento. Os Sistemas Regionais de proteção aos direitos humanos demonstram, claramente, que cada um possui um foco de atuação em relação à proteção ambiental como um direito humano.

⁶ Neste contexto destaca-se o caso *Awas Tingni v. Nicarágua*, julgado em 03 de agosto de 2001, f104.

A primeira decisão da Corte Interamericana que se referiu, ainda que de forma indireta, à questão ambiental, foi no caso *Claude Reyes e outros vs. Chile*⁷. Este primeiro caso analisado pela Corte Interamericana não envolve, diretamente, uma situação de não respeito ao desenvolvimento urbano sustentável, mas sim, a violação do direito fundamental à informação em um processo administrativo sobre concessão de exploração florestal em uma comunidade.

O caso se iniciou em 1998 quando o Sr. Marcel Claude Reyes, diretor executivo de uma organização não governamental, requereu informações referentes ao projeto de industrialização florestal, conhecido como Projeto Rio Condor, ao Comitê de Investimentos Estrangeiros do Chile (CIDH 2006). Este projeto envolvia a construção de um complexo florestal integrado. O projeto causaria o desmatamento de vastas áreas e produziria grandes impactos ambientais no local, tendo gerado intensa discussão pública no país.

O Comitê se negou a prestar as informações solicitadas e houve a denúncia de violação ao direito de acesso à informação, a qual foi levada ao Poder Judiciário e, após vários recursos não admitidos, inclusive na Corte Suprema do Chile, o caso foi apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

A Corte Interamericana destacou que o acesso à informação em poder do Estado, favorecia a participação da população na gestão dos assuntos públicos, garantindo-se, assim, publicidade e transparência aos atos do governo. Desta forma, declarou que o Estado do Chile violou o direito à liberdade de informação e expressão, tutelados no artigo 13 da Convenção Americana e, ainda, a violação dos direitos às garantias judiciais (artigo 8º) e à proteção judicial (artigo 25), protegidos pelo mesmo instrumento.

O caso *La Oroya v. Peru*, por exemplo, se refere a uma contaminação do ar oriunda de um complexo metalúrgico, em que houve várias vítimas, incluindo adultos e crianças. A Comissão Interamericana reconheceu que foi demonstrado o requisito de se apresentarem como vítimas, uma coletividade de pessoas identificáveis. Ressaltou que a poluição do ar pode atingir várias pessoas, em

⁷ No caso *Claude Reyes e outros vs. Chile* o Tribunal tratou a questão do direito à liberdade de informação (um corolário do direito à liberdade de expressão, o que foi de fato a prestação analisada) de um grupo de cidadãos que interpôs um recurso por terem sido negadas informações pelo comitê de investimento estrangeiro no país sobre os efeitos ambientais de um determinado projeto, alegando que as atividades do comitê de investimento estrangeiro foram vinculadas pela confidencialidade. O Tribunal mencionou o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos como exemplos de instrumentos em que o direito à liberdade de expressão foi interpretada, também, para encarnar o direito de receber informações. Ele também mencionou a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção e acesso à justiça em questões ambientais, para apoiar o argumento de que a informação sobre o investimento estrangeiro e informação que afeta o meio ambiente são importantes. Após a análise da proporcionalidade exigida por esta disposição, o Tribunal concluiu que houve uma violação do direito das vítimas de receber informações.

diferentes níveis de intensidade, mas também pode atingir a qualidade de vida e a saúde de toda uma comunidade (CIDH 2009). Em sua grande parte, os casos mais frequentes se referem a questões de saúde pública, onde os danos ocorrem em razão dos altos índices de atividades poluidoras derivadas tanto da iniciativa pública, como privada, que atingem direta ou indiretamente a população local.

No cenário interamericano a jurisprudência internacional tem demonstrado que não há um alcance normativo amplo em questões ambientais, e sim, mais reservado a questões que envolvem comunidades indígenas. Entretanto, a Corte Interamericana tem realizado uma atividade interpretativa semelhante à Corte Europeia de Direitos Humanos, no que se refere à conexão do direito ao meio ambiente com outros direitos humanos, ainda que apenas no contexto indígena. Mesmo em uma pequena proporção, é possível observar uma tímida evolução da jurisprudência, na forma de pensar e dialogar o direito ao meio ambiente e a boa qualidade de vida como um direito humano. Em seguida, a análise da jurisprudência da Corte Interamericana será feita a partir dos principais temas e questões jurídicas abordadas no caso.

Pela análise da jurisprudência internacional sobre violação do direito ao meio ambiente e boa qualidade de vida, observa-se que são poucos os casos brasileiros submetidos à Comissão Interamericana envolvendo o Brasil. A Comissão e a Corte tem se limitado a analisar casos de violação de terras indígenas e direito de propriedade, como ocorreu com o caso Belo Monte, e, mesmo após os julgamentos, observa-se a resistência dos Estados, em especial do Brasil, em cumprir as decisões internacionais sobre questões ambientais, o que tem caracterizado um baixo índice de efetividade das decisões da Corte, nestes casos, no país.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO DA USINA BELO MONTE E A AÇÃO INTERNACIONAL CONTRA O BRASIL

O projeto de instalação da usina hidrelétrica de Belo Monte foi iniciado no Brasil em 1975, com a realização de estudos de impactos ambientais, técnicos, econômicos e sociais na região. A usina hidrelétrica de Belo Monte está localizada no rio Xingu, no Estado do Pará. Em dezembro de 2015 foi iniciado o processo de enchimento dos reservatórios para o início das atividades.

O leilão para construção da usina ocorreu em abril de 2010 e foi vencido pela empresa Norte Energia. O contrato de concessão foi assinado em agosto de 2010 e as obras foram iniciadas em fevereiro de 2011. A usina de Belo Monte representa uma das principais obras do governo federal brasileiro, que integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A usina deveria entrar em operação em março de 2016 e fornecer energia para aproximadamente 60 milhões de pessoas, em 17 Estados. Está localizada em uma área composta por 11 comunidades indígenas. Embora a construção estivesse praticamente concluída em 2015, tanto o Ministério Público Federal como a Fundação Nacional do Índio foram contrários à concessão da licença de operação, já que a Norte Energia não havia cumprido as condições da licença para mitigar os impactos ambientais. Em resposta às preocupações envolvendo as violações de direitos humanos e a pedido do Ministério Público Federal foi realizada uma ação de esclarecimento interministerial, em junho de 2015, em que foram formuladas 55 observações específicas sobre a falta de implementação de medidas de mitigação dos impactos aos direitos humanos (ONUBR 2016).

O Relatório de Impacto Ambiental da obra foi encomendado pela Eletrobrás e efetuado pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht e Leme Engenharia. O Relatório listou os principais impactos da hidrelétrica: geração de expectativas quanto ao futuro da população local e da região; aumento da população e da ocupação desordenada do solo; mudanças na paisagem, causadas pela instalação da infraestrutura de apoio e das obras principais; perda de vegetação e de ambientes naturais com mudanças na fauna, causada pela instalação da infra-estrutura de apoio e obras principais; aumento do barulho e da poeira com incômodo da população e da fauna, causado pela instalação da infraestrutura de apoio e das obras principais; alteração da qualidade da água do Rio Xingu próximo ao Sítio Pimental e perda de fonte de renda e sustento para as populações indígenas; formação de poças e mudanças na qualidade das águas e criação de ambientes para mosquitos que transmitem doenças no trecho de vazão reduzida (MME 2009).

Ocorre que, o processo de idealização e implantação do Projeto foi e continua sendo marcado por cenas públicas de fortes tensões, principalmente pela população indígena, cujas terras estão sofrendo os impactos com a construção da Usina⁸. O posicionamento contrário à obra pela população indígena local teve seu marco na audiência pública promovida pelo Ministério Público do Pará no ano de 2009. Ambientalistas, Pesquisadores, Acadêmicos e ONGs se uniram com o objetivo de fortalecer os argumentos de que a construção da Usina causaria impactos negativos para a região e de que havia violações de direitos fundamentais no processo de licenciamento, pois a população atingida pela obra não havia sido ouvida (Fariello 2010).

⁸ Durante o 1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, realizado em fevereiro em Altamira (PA), a índia Tuíra, em sinal de protesto, levanta-se da plateia e encosta a lâmina de seu facão no rosto do presidente da Eletronorte, José Antônio Muniz, que fala sobre a construção da usina Kararaô (atual Belo Monte). A cena é reproduzida em jornais e torna-se histórica. O encontro teve a presença do cantor Sting. O nome Kararaô foi alterado para Belo Monte em sinal de respeito aos índios.

Os argumentos contrários à instalação da Usina se embasaram no fato de que a construção da hidrelétrica provocaria a alteração do regime de escoamento do rio, com redução do fluxo de água, afetando a flora e fauna locais e introduzindo diversos impactos socioeconômicos. Estes movimentos afirmam que ocorrerão inundações dos igarapés Altamira e Ambé, ocorrendo, ainda a interrupção do transporte fluvial dos afluentes do Rio Xingu. Este é o único meio de transporte para comunidades ribeirinhas e indígenas chegarem até Altamira, onde possuem acesso aos serviços públicos locais. Segundo especialistas, “a obra impactará a vida de árvores, que são a base da dieta dos peixes, cujas raízes irão apodrecer” (Santos & Hernandez 2009).

As análises sobre o Estudo de Impacto Ambiental de Belo Monte, feitas pelo Painel de Especialistas, informam que a construção da hidrelétrica vai implicar em um caos social, que seria causado pela migração de mais de 100 mil pessoas para a região e pelo deslocamento forçado de mais de 20 mil pessoas. Em relação ao caso Belo Monte, foi produzido um documento pelo Centro de Estudos da Consultoria do Senado que atestou que o potencial hidrelétrico do país é subutilizado e tem o duplo efeito perverso de levar ao uso substituto da energia termoelétrica, considerada "energia suja", e de gerar tarifas mais caras para os usuários, embora o uso da energia eólica não tenha sido citada no relatório (Socioambiental 2015).

Por outro lado, o Ministério de Minas e Energia defendeu o uso das termoelétricas para garantir o fornecimento, especialmente, em períodos de escassez de outras fontes. (Fariello 2010)

Analisando os argumentos favoráveis à instalação da Usina, foi realizado um estudo por Pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o qual avaliou a importância de Belo Monte para o país e quais seriam as fontes alternativas a Belo Monte, para o atendimento da demanda crescente por energia e os impactos ambientais dessas fontes. Neste estudo, foi concluído que caso Belo Monte não viesse a ser construída, seria necessária a implementação de fontes alternativas que suprissem a demanda, que teriam impactos ambientais maiores ou que não teriam consistência suficiente, em termos de segurança energética, para atender ao crescimento da necessidade por energia elétrica projetada para os próximos anos no Brasil (Castro, Leite & Dantas 2011). Este estudo concluiu que Belo Monte é mais barata e menos poluente que alternativas de geração de energia no Brasil.

O principal argumento favorável à instalação da Usina é de que há importantes indústrias eletro intensivas ligadas à exploração mineral, especialmente a do alumínio. A região da Usina é riquíssima em minérios, mas apresenta como principal entrave ao seu desenvolvimento a limitada oferta de energia. Pode-se observar que, as indústrias eletro intensivas ligadas à produção de alumínio,

cimento e produção siderúrgica, que estão entre os principais investidores no setor elétrico do país, formaram o consórcio que disputou o leilão de Belo Monte (Siciliano 2011).

RECURSOS AO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Desde o ano de 2001, o Ministério Público Federal do Pará ajuizou 22 ações civis públicas⁹, as quais requereram a anulação do Estudo de Impacto Ambiental da Hidrelétrica, a obrigatoriedade de consulta aos povos indígenas moradores das áreas afetadas pela instalação do empreendimento, a obtenção de autorização do Congresso Nacional e a obtenção do licenciamento ambiental pelo órgão competente. (Rojas; Valle 2014). Após a obtenção da Licença pelo IBAMA, as demais ações buscaram uma decisão que suspendesse a construção da obra, pois as condicionantes exigidas pela referida autarquia não haviam sido cumpridas. (Rojas; Valle 2014)

O Ministério Público Federal requereu, liminarmente, a suspensão das atividades em todas as ações ajuizadas até que fosse regulamentada a política de recursos hídricos em terras indígenas da região, a fim de se evitar a remoção da população indígena de suas terras tradicionais, em razão da instalação de um empreendimento que estava violando os direitos humanos daquela população.

Nas referidas ações, a Justiça Federal determinou a suspensão das atividades, até que as condicionantes exigidas pelo IBAMA fossem cumpridas. Ocorre que, em 26 de janeiro de 2011, o IBAMA concedeu à Norte Energia, empresa responsável pela construção da Usina, uma licença para a construção da infraestrutura, que antecede a construção da usina. Em 18 de fevereiro do mesmo ano, foi celebrado o contrato que regulamentava as obras da Usina. Em 1º de junho de 2011, o IBAMA concedeu a licença de instalação da Hidrelétrica de Belo Monte.

O caso da instalação deste empreendimento foi submetido à análise do Supremo Tribunal Federal, em grau de recurso. Em 2006, a Presidente do STF, Ministra Ellen Gracie, suspendeu a decisão da 3ª turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que determinava que os povos indígenas atingidos pela usina fossem ouvidos, como determina a Constituição Federal e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (Rojas & Valle 2014). A Ministra acolheu o recurso da

⁹ Dentre as ações civis públicas ajuizadas pelo MPF destacam-se as seguintes: Processo nº: 25779-77.2010.4.01.3900: ACP para anular o aceite do EIA-RIMA incompleto pelo IBAMA e também a Avaliação Ambiental Integrada; Processo nº: 25997-08.2010.4.01.3900: ACP para suspender a licença prévia e o leilão até que seja regulamentado o aproveitamento de recursos hídricos em Terras Indígenas, conforme artigo 176 da Constituição; Processo nº: 968-19.2011.4.01.3900: ACP para suspender a Licença Parcial de Instalação concedida pelo IBAMA sem previsão na Legislação Ambiental; Processo nº: 18026-35.2011.4.01.3900: ACP para suspender a Licença de Instalação concedida pelo IBAMA sem que as condicionantes impostas pelo próprio IBAMA tenham sido cumpridas; Processo nº: 28944-98.2011.4.01.3900: ACP para suspender as obras para evitar a remoção dos povos indígenas Arara e Juruna e para assegurar o respeito ao direito da natureza e das gerações futuras; Processo nº: 20224-11.2012.4.01.3900: ação cautelar para suspender a Licença de Instalação diante do não-cumprimento das condicionantes de Belo Monte.

Advocacia Geral da União e entendeu que, a continuidade do licenciamento, mesmo que viciado, era importante para a manutenção da ordem e da economia pública (Rojas & Valle 2014).

Segundo a decisão da Ministra, nesta ação, a opinião e os direitos dos povos indígenas seriam assuntos secundários que, eventualmente algum dia, quando julgado o conteúdo da ação, seriam analisados pelo Poder Judiciário. Em 2012, o Ministro Ayres Britto reiterou essa decisão e informou que o julgamento de mérito da ação resolveria as controvérsias (Ramos 2013).

Após o início das obras da Usina, o Ministério Público Federal ajuizou em outubro de 2013, uma nova ação civil pública em face da empresa Norte Energia S.A, para que fosse determinada a adequação das casas que seriam utilizadas no reassentamento da população atingida pela construção da Usina, na comarca de Altamira, Pará. O MPF ajuizou esta ação, pois comprovou, por laudos técnicos, que as casas destinadas não estavam adequadas com as condições do projeto ambiental da Usina. Este requisito deveria ter sido cumprido, pois se trata-se de uma condicionante do próprio licenciamento ambiental do empreendimento¹⁰.

Neste caso, não houve apreciação do pedido liminar pela Justiça Federal e, assim, em janeiro de 2014 o processo de reassentamento foi iniciado da forma inadequada e contrária aos projetos apresentados no processo de licenciamento. Após o início deste reassentamento, foi proferida uma decisão judicial do Tribunal Regional Federal da 1ª região determinando a adequação do projeto, ou seja, o Poder Judiciário somente decidiu o caso, após o início da construção das casas.

Outra ação civil pública relevante sobre o caso Belo Monte foi ajuizada em 07 de março de 2016 pelo Ministério Público Federal em face da União, IBAMA, Norte Energia, município de Altamira e Companhia de Saneamento do Pará, a qual insistiu na necessidade de suspensão das atividades da usina, em razão dos graves impactos causados na região. Em 02/09/16 foi proferida uma decisão que deferiu parcialmente a tutela de urgência, reconhecendo o descumprimento das condicionantes da licença ambiental, determinando a suspensão da licença de operação da usina e que deviam ser adotadas providências para a garantia do serviço de saneamento, disposição regular do lixo das cidades, fornecimento de água potável, ligações das redes de esgoto, limpeza e desativação dos poços de água de todos os domicílios do perímetro urbano e realização de campanha de educação ambiental (TRF 2016).

¹⁰ A Norte Energia, ao apresentar publicamente a proposta de três modelos distintos de casa, vinculou-se ao ofertado, não podendo, unilateralmente, após anuência da população ao que lhe foi proposto, reformular a oferta, frisa o texto da decisão. Segundo o MPF, ao apresentar o programa de reassentamento em 2012, a empresa prometera três opções de casa, com tamanhos variados, de acordo com a família. Ano passado, informou, sem discussão prévia com os atingidos, que só haverá um tamanho de casa, de 63 metros quadrados. (G1 2014).

O IBAMA requereu a suspensão da referida liminar alegando prejuízos de ordem econômica com a paralização das atividades da usina e em 13/09/2016, o Desembargador Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região proferiu uma decisão suspendendo a liminar, sob o argumento de prejuízos de ordem econômica com a suspensão da geração de energia. No dia 06/04/2017, a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região deu provimento ao recurso do MPF e determinou a suspensão da licença de operação da usina e a imediata paralização das atividades até que o sistema de saneamento envolvendo fornecimento de água potável, regularização do aterro sanitário, drenagem urbana e ligação da rede de esgoto fossem implementados em Altamira (TRF 2016).

Diante de todos estes fatos, o caso da Usina de Belo Monte foi internacionalizado e submetido à Comissão de Interamericana de Direitos Humanos, em novembro de 2010.

O PROCESSO NO ÂMBITO INTERNACIONAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A petição do caso Belo Monte foi encaminhada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo Movimento Xingu Livre para Sempre e por outras organizações representantes das comunidades atingidas pelas obras. O pedido foi elaborado com a participação de outras vinte organizações e movimentos sociais, requerendo a concessão de medidas cautelares para a suspensão do processo de licenciamento ambiental do projeto, diante das violações ao direito ao meio ambiente sadio, direito de propriedade indígena, irregularidades no procedimento de licenciamento ambiental da Usina, ausência de participação da população atingida com o impacto da obra, dentre outras violações.

Em abril de 2011, ao analisar o pedido, a CIDH decidiu em uma Medida Cautelar- MC 382/10 a realização de ações para proteger as comunidades afetadas da bacia do rio Xingu, incluindo a suspensão das obras de Belo Monte, até que fossem realizadas as consultas indígenas e a proteção dos direitos de populações indígenas isoladas, bem como regularizado o procedimento que concedeu a licença ambiental de instalação da Usina (CIDH 2011).

Em 29 de julho de 2011, durante o 142º Período de Sessões, a CIDH reavaliou a Medida Cautelar 382/10 com base na informação enviada pelo Estado e pelos peticionários, e modificou o objeto da medida, solicitando ao Estado Brasileiro que:

- 1) Adote medidas para proteger a vida, a saúde e integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas em situação de isolamento voluntario 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;

Mariane Morato Stival; Marcelo Dias Varella

- 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;
- 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 (CIDH 2011 *on line*).

Inicialmente, a Comissão IDH determinou a imediata suspensão da licença e das atividades da obra da usina até o cumprimento dos direitos de participação, informação e consulta das comunidades indígenas. Após uma reavaliação sobre o grande impacto da medida cautelar no cenário interno, a Comissão apresentou uma posição mais branda pois não solicitou a paralização das obras, mas apenas que fossem adotadas medidas visando à regularização do processo de licenciamento da usina.

Além disso, a Comissão IDH se limitou aos impactos nas comunidades indígenas, não se pronunciando sobre os problemas urbanos e decidiu que o debate entre as partes, no que se refere à consulta prévia e ao direito à participação em relação ao projeto Belo Monte, se transformou em uma discussão sobre o mérito do assunto. A Anistia Internacional pediu a suspensão do projeto de construção pelos mesmos motivos que a Comissão IDH. O pedido também foi encaminhado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU pela Justiça Global, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos e Conectas Direitos Humanos¹¹.

O Brasil apresentou uma postura de enfrentamento à Comissão IDH na decisão sobre Belo Monte. O governo brasileiro solicitou que a Comissão apresentasse, de forma mais clara, os critérios e razões das medidas cautelares, em especial, no caso Belo Monte. Após este episódio, houve uma mudança de comportamento do Brasil em relação ao sistema interamericano. Inicialmente, o Brasil não respondia atentamente às decisões do sistema interamericano. Com o passar dos anos, houve uma mudança de postura e o Estado Brasileiro apresentou um considerável avanço e esforço nas respostas às decisões do sistema.

Entretanto, o caso Belo Monte fragilizou a relação do Brasil com o sistema interamericano, considerando que a decisão da Comissão atingiu uma questão econômica importante para o país. Além disso, chamamos a atenção para a forma de imposição das medidas. A Comissão IDH convocou o Estado Brasileiro e representante das comunidades indígenas para uma audiência em Washington para

¹¹ Sobre a Declaração Conjunta das Organizações no Conselho de Direitos Humanos da ONU ver notícia: Movimento Xingu Vivo para sempre: Questão de Belo Monte é levada ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, publicada em 03 de junho de 2011, Disponível em: <http://www.xinguvivo.org.br/2011/06/03/questao-de-belo-monte-e-levada-ao-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>. Acesso em 09/08/2017.

tratar do descumprimento da medida cautelar, que buscava a proteção das populações indígenas do Xingu. O governo federal informou que não se faria representar no ato diante da forma que o processo foi conduzido pela Comissão IDH.

A forma que a Comissão IDH conduziu o processo pode ter contribuído para que o governo brasileiro adotasse uma postura de divergência, não cumprindo a medida cautelar e adotando uma posição de distanciamento em relação ao sistema interamericano. Com a submissão do caso à Comissão IDH, este órgão decidiu, liminarmente, pela suspensão imediata das obras de instalação da Usina, sem garantir ao governo brasileiro o direito de se manifestar e apresentar seus argumentos.

Além disso, houve a internacionalização do caso antes mesmo do esgotamento das vias internas. Este argumento pode ser reforçado pelo fato de que, esta postura de enfrentamento do Brasil em relação à atuação da Comissão IDH, fez com que a própria Comissão reconsiderasse sua decisão inicial, alterando-a e recomendando que, primeiramente, fossem tomadas providências para a regularização do processo de licenciamento e não a imediata paralização das obras. Este fato deixou em evidência o enfraquecimento político da Comissão IDH no caso.

A POSTURA DE DIVERGÊNCIA DO GOVERNO BRASILEIRO

O Estado Brasileiro não acatou a decisão da Comissão Interamericana e informou que deixaria de integrar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Até a presente data, as decisões da Comissão sobre a instalação da Usina de Belo Monte não foram cumpridas pelo Governo, o que demonstra a falta de efetividade desta decisão internacional, diante de seu descumprimento no Brasil.

Em 26 de outubro de 2011, foi realizada em Washington uma audiência convocada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos–CIDH, sobre um suposto descumprimento de medidas cautelares, que visavam à proteção das populações indígenas do Xingu. (Bitencourt; Sousa 2011) O Governo Federal, convocado, não compareceu e alegou não ter uma representação definitiva do Brasil na OEA (Lima 2011). Já em Altamira, nesse mesmo dia, cerca de 600 pessoas, dentre eles indígenas, pescadores e ribeirinhos, ocuparam o canteiro de obras da hidrelétrica e interditaram um trecho da rodovia Transamazônica. A ocupação terminou no final da noite do mesmo dia, após uma liminar de reintegração de posse expedida e entregue por um oficial de justiça, com a presença da Polícia Militar (Mazenotti 2011).

Em dezembro de 2015, sem cumprir as medidas solicitadas pela Comissão Interamericana, iniciou-se o processo de enchimento dos reservatórios para o início das operações. Em dezembro do mesmo ano, o caso entrou em tramitação na Comissão Interamericana de direitos humanos, como uma

ação internacional contra o Brasil. No mesmo mês, uma equipe de trabalho da ONU sobre empresa e direitos humanos, esteve na cidade de Altamira para a realização de uma visita, em razão dos casos dos conflitos ambientais causados pela construção da Usina (ONUBR 2016).

O Relatório do Grupo de Trabalho foi apresentado no dia 17 de junho de 2016, no Conselho de Direitos Humanos da ONU e ressaltou que o Governo Federal e a empresa Norte Energia praticaram Etnocídio no caso Belo Monte, destacando que:

No caso, parece ter havido poucas ou nenhuma consulta junto às comunidades afetadas. O IBAMA realizou análises quantitativas e não considerou se as habitações construídas para pessoas deslocadas são adequadas às condições locais culturais. Há uma deficiência do IBAMA em monitorar a obediência às exigências de licenciamento ambiental. Testemunhos apontam para um fracasso em considerar de forma plena o contexto social e cultural em torno de Belo Monte (OHCHR 2016).

O Itamaraty recebeu a petição no dia 21 de dezembro de 2016, solicitando informações formais para o exame de admissibilidade da ação, de acordo com as normas previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos. Na petição da ação internacional foram alegadas violações dos direitos à propriedade, participação processual, informação, moradia, integridade cultural das populações indígenas, vida, saúde e deslocamentos forçados.

O caso Belo Monte encontra-se em trâmite no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, onde aguarda pronunciamento deste órgão internacional.

Percebe-se, neste caso, que a forma pela qual a Comissão conduziu o processo, pode ter contribuído com o fato do governo brasileiro ter assumido uma postura de divergência, não cumprindo as decisões internacionais, adotando uma posição de distanciamento em relação ao Sistema Interamericano. Após o encaminhamento do pedido à Comissão Interamericana, este órgão decidiu, liminarmente, pela suspensão das obras de instalação da Usina, sem garantir ao governo brasileiro o direito de se manifestar e apresentar seus argumentos.

Logo, não se pode afirmar que o Governo Brasileiro agiu de forma infundada em sua decisão, de não cumprir a decisão da Comissão. No nível doméstico, esta resistência e negativa do Brasil, em não cumprir a decisão é previsível e até fundada em uma situação de normalidade, considerando o contexto da condução do processo pela Comissão. Este argumento pode ser reforçado pelo fato de que, esta divergência entre a postura do Brasil e a atuação da Comissão, fez com que a própria CIDH reconsiderasse sua decisão inicial, alterando-a e recomendando outras providências a serem adotadas pelo Governo. Este fato deixou em evidência o enfraquecimento político da CIDH no episódio.

O caso Belo Monte ilustra uma situação de conflito material entre o conteúdo de uma decisão emanada do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o conteúdo de uma decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, que versam sobre o mesmo objeto. As decisões do sistema interamericano contra o governo brasileiro, em casos de violação ao meio ambiente, cingem-se à suspensão de atividades poluidoras, pagamento de indenizações e realização de políticas públicas, voltadas para a prevenção de violação do direito ao meio ambiente. O fato do caso já ter sido objeto de decisão favorável à Usina pelo STF e as falhas processuais cometidas pela Comissão Interamericana, fortalecem o argumento do governo federal em não cumprir a decisão internacional, sobre uma mesma questão já decidida no país.

Na convivência da sociedade internacional, o pressuposto dos limites da soberania é fundamental. Há uma crescente e contínua criação de organismos e normas internacionais coercitivas, em especial, em relação à proteção internacional dos direitos humanos, considerando que os interesses das comunidades globais passaram a ser o fim dos Estados e de toda uma sociedade internacional organizada. Neste contexto, as discussões giram em torno dos limites e da preservação da soberania dos Estados, diante de conflitos entre o direito interno e decisões internacionais.

Além do aspecto ambiental do caso, a construção da Usina de Belo Monte tem causado um considerável impacto social negativo na região. Na cidade de Altamira-PA, foi averiguado um esquema de tráfico de mulheres que estavam em situação de cárcere em uma boate nas proximidades da Usina. Uma operação policial foi deflagrada e houve o resgate de pessoas que estavam em condição de escravidão sexual, em outros pontos da cidade. Estas pessoas foram aliciadas na Região Sul do país, com altas promessas financeiras para trabalharem no projeto. Após o início das obras, foi verificado, ainda, um aumento do tráfico de drogas na referida cidade. O aumento da população, em razão das obras, tem ligação direta com o crescimento destes problemas sociais (Terra 2013; Peduzzi 2013; Lourenço 2014).

O caso Belo Monte demonstra não apenas problemas de ordem ambiental, mas inclui questões de ordem social, econômica e política. Durante o processo de licenciamento ambiental, dois Diretores Técnicos e o Presidente do IBAMA pediram demissão, em momentos diferentes, alegando coerção por parte dos andares de cima do Governo Federal, para que a licença saísse o quanto antes e de qualquer forma. A licença prévia, concedida em fevereiro de 2010, foi assinada pelo Presidente do órgão ambiental, mesmo havendo um parecer de sua equipe técnica, emitido dois dias antes, que afirmava não haver elementos suficientes para atestar a viabilidade ambiental do empreendimento (Rojas & Vale 2011).

Nestes casos, o que se verifica é que a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no que se refere à proteção ambiental, é reservada e limitada a determinados temas como impactos ambientais em áreas indígenas e exploração irregular de recursos naturais. Mesmo com uma previsão normativa expressa que permite a atuação da Comissão, em casos de violação ao meio ambiente, o próprio Sistema Interamericano deixa de julgar casos envolvendo o meio ambiente por entender incabível sua atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos que há a possibilidade de ações internacionais contra um país em casos de omissão, denegação e violação do direito ao meio ambiente. A jurisprudência internacional vem inovando e evoluindo neste sentido. Entretanto, ainda há a necessidade de uma postura mais atuante do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos em relação à proteção ao meio ambiente e, ainda, da efetividade das decisões, não apenas em situações de violação de direitos civis e políticos, mas, também, em casos de violação ao direito ambiental. Há a possibilidade de demandas contra o Brasil, diante de decisões de órgãos administrativos ou judiciais, atentatórias às garantias ao meio ambiente equilibrado, bem como em situações de omissões do Estado Brasileiro nestas questões.

É possível a ampliação do alcance normativo das discussões ambientais na jurisprudência interamericana de direitos humanos. A inovação está na possível ampliação do alcance normativo do sistema interamericano, o qual é falho na proteção ambiental. A jurisprudência interamericana sobre este tema é rara e com pouca efetividade. Mesmo com uma legislação expressa, a Comissão e a Corte Interamericana não possuem, por exemplo, jurisprudência sobre meio ambiente urbano e não há qualquer impedimento para sua atuação neste sentido.

Os países que integram este sistema apresentam os mais variados problemas ambientais envolvendo lixo, esgoto, poluições, ocupações ilegais, violação do direito à moradia, saneamento básico, problemas envolvendo mobilidade urbana, questões envolvendo a qualidade da água e violação do direito à qualidade de vida na execução dos planos de desenvolvimento urbano.

Uma boa oportunidade para o sistema interamericano ampliar sua jurisprudência ambiental é no caso Belo Monte, o qual encontra-se em andamento na Comissão IDH. Como foi apresentado neste artigo, as questões jurídicas levantadas na ação internacional se referem ao fato da usina ter sido construída em terras indígenas, sem a participação das comunidades no processo de licenciamento ambiental. Por ter sido construída em propriedade indígena, a obra causou impactos ambientais e sociais na comunidade, violando seus direitos humanos.

Neste caso houve clara violação do direito à qualidade de vida ambiental e há uma variedade de problemas ambientais que devem ser considerados. Destacamos que se a Comissão e a Corte IDH utilizarem um método de interpretação ambiental mais efetivo, casos como Belo Monte podem ser boas oportunidades para o reconhecimento do direito à qualidade de vida ambiental. Assim, o meio ambiente urbano pode ser reconhecido de uma forma direta pela jurisprudência interamericana e não de maneira reflexa, como vem ocorrendo nos tribunais internacionais de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

Bitencourt R, Sousa Y 2011. *Norte Energia negocia R\$ 20 bilhões com BNDES*. (Jornal Valor Econômico). [Cited 2011 Nov. 04]. Available from: <http://www.valor.com.br/arquivo/194139/belo-monte-dever-ter-novos-socios-ate-proximo-mes-diz-norte-energia>.

Castro NJ, Leite ALS, Dantas GA 2011. *Análise comparativa entre Belo Monte e empreendimentos alternativos: impactos ambientais e competitividade econômica*. (Grupo de Estudos do Setor Elétrico - Gesel da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ). [cited 2011 Oct. 2]. Available from: http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/TDSE_35.pdf.

CIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos) 2009. *Caso Comunidad de La Oroya v. Peru*, Informe de nº 76/09, 05 de agosto de 2009. Available from: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009eng/Peru1473.06eng.htm>

CIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos) 2005. *Caso of Yatama v. Nicaragua*. (Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 127) [cited 2005 Jun 23]. Available from: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.

CIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos) 2001. *Caso Amas Tingni v. Nicaragua*. (Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 79) [cited 2001 Ago 03]. Available from: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm.

CIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos) 2011. *MC 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil*. [cited 2011 Apr 01]. Available from: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>.

CIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos) 2006. *Projeto Rio Condor*. [cited 2006 Sep 19]. Available from: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

CIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos) 1969. *Pacto de San José da Costa Rica*. [cited 1969 Sep 22]. Available from: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

CIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos) 1969. *Protocolo de San Salvador*. [cited 1969 Sep 22]. Available from: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

Fariello D 2010. *Empresas ganham mais prazo de negociação para Belo Monte*. (Jornal Valor Econômico). [cited 2010 Apr 14]. Available from: <http://www.valor.com.br/arquivo/818869/empresas-ganham-mais-prazo-de-negociacao-para-belo-monte>.

G1 2014. *Justiça determina que Norte Energia adequ e casas de Belo Monte, no Pará.* (Globo). [cited 2014 Feb 06]. Available from: <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2014/02/justica-determina-que-norte-energia-adequ-e-casas-de-belo-monte-no-para.html>.

Lewis B 2013. *Environmental Rights or A Right to the environment? Exploring the nexus between human rights and environmental protection.* [cited 2010 Apr 14]. Available from: <http://papers.ssrn.com/sol3/DisplayAbstractSearch.cfm>.

Lima, L. *Governo quer melhor aproximação com órgão da OEA que cuida dos direitos humanos, diz Carvalho.* [cited 2011 Nov 03]. Available from: <http://ultima-instancia.jusbrasil.com.br/noticias/2912392/governo-quer-melhorar-aproximacao-com-orgao-da-oea-que-cuida-dos-direitos-humanos-diz-carvalho>.

Lourenço I 2014. *CPI quer convocar presos envolvidos com tráfico de pessoas na região da Usina de Belo Monte.* (Agência Brasil). [cited 2014 Mar 20]. Available from: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-02-14/cpi-quer-convocar-presos-envolvidos-com-traffic-de-pessoas-na-regiao-da-usina-de-belo-monte>.

Mazenotti P 2011. *Manifestantes deixam canteiro de obras de Belo Monte.* (Revista Veja) [cited 2011 Oct 28]. Available from: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/manifestantes-deixam-canteiro-de-obras-de-belo-monte/>.

Milaré É 2011. *Direito do Ambiente.* 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MME (Ministério de Minas e Energia) 2009. *Relatório de Impactos Ambientais de Belo Monte.* [cited 2009 Mai 21]. Available from: http://siscom.ibama.gov.br/licenciamento_ambiental/BeloMonte/RIMA/Rima_AHEBeloMonte.pdf.

OHCHR (Office of the High Commissioner Human Rights) 2016. *Brazil must move forward on business and human rights – UN expert group.* [cited 2016 Jun 17]. Available from: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20125&LangID=E>

ONUBR (Nações Unidas no Brasil). *Brasil: violações de direitos são recorrentes em projetos de desenvolvimento, dizem relatores da ONU.* [cited 2016 Jun 16]. Available from: <https://nacoesunidas.org/brasil-violacoes-de-direitos-sao-recorrentes-em-projetos-de-desenvolvimento-dizem-relores-da-onu/>

Peduzzi P 2013. *Apreensão de crack aumenta 900% em município próximo a Belo Monte.* (Agência Brasil). [cited 2013 Feb 15]. Available from: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-02-15/apreensao-de-crack-aumenta-900-em-municipio-proximo-belo-monte>.

Penalva AM 2014. *Planejamento Urbano: Para Quê e Para Quem?* (UERJ). [cited 2014 Feb 21]. Available from: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/7867/5691>.

Pinheiro M 2013. *O polêmico caso de Belo Monte.* [cited 2013 Dec 21]. Available from: <http://jornalggn.com.br/noticia/o-polemico-caso-de-belo-monte>.

Ramos C 2013. *MPF quer embargar obra de Shopping no Paraná.* (Hidroplan). [cited 2013 Nov 21]. Available from: <http://www.hidroplan.com.br/blog.php?k=ANA&pagina=86>.

Rojas B, Valle RT 2011. *O caso da usina de Belo Monte.* [cited 2011 Mar 04]. Available from: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=884>.

Rojas B, Valle RT 2013. *Porque a Justiça não consegue decidir sobre o caso de Belo Monte*. [cited 2013 Nov 06]. Available from: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/porque-a-justica-nao-consegue-decidir-sobre-o-caso-de-belo-monte>.

Sachs I 2008. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Garamond, Rio de Janeiro.

Santos SMSBM, Hernandez FM 2011. *Painel de especialistas - Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. [cited 2011 Mai 11]. Available from: http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf.

Siciliano AL 2011. O caso de Belo Monte na comissão interamericana de Direitos Humanos: análise em dois níveis. *Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" UNESP, UNICAMP e PUC/SP*. [cited 2011 Feb 11]. Available from: <http://www.unesp.br/santiagodantassp>.

Socioambiental 2015. *A polêmica da usina de belo monte*. [cited 2015 Mai 11]. Available from: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>.

Terra 2013. *PARÁ: Adolescente foge de boate e denuncia rede de tráfico humano*. [cited 2013 Feb 14]. Available from: <http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/pa-adolescente-foge-de-boate-e-denuncia-rede-de-trafico-humano,550cb54de89dc310VgnVCM4000009bcecb0aRCRD.html>.

Trindade AAC 1993. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: Paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre.

TRF 1º R. Vara Única de Altamira. Juíza Maria Carolina Valente do Carmo. *ACP nº 0000269-43.2016*. Decisão de 02/09/2016. Disponível em: http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=43df365328fa1eb436a80b7fd4848787&trf1_captcha=2yfh&enviar=Pesquisar&proc=2694320164013903&secao=ATM. Acesso em 10/12/2016.

TRF 1ª R. *Processo nº 0053298-77.2016.4.01.0000*. Decisão de 06/04/2017. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em 19/05/2017.

Xingu Vivo 2011. *Questão de Belo Monte é levada ao Conselho de Direitos Humanos da ONU*. [cited 2011 Jun 03]. Available from: <http://www.xinguvivo.org.br/2011/06/03/questao-de-belo-monte-e-levada-ao-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>.

Innovation in the Construction of International Environmental Jurisprudence: The case of the Belo Monte Power Plant in the inter-American human rights system and the reflexes in Brazil

ABSTRACT

This paper refers to the analysis of the innovative form in the construction of Right to the Environment in the interamerican jurisprudence of human rights and the possibility of international actions against a country, like Brazil, due to the denial in environmental quality of life. Considering that

both theory and national and international Courts are recognizing the need to protect the environment as a human right, this study will assess the content of this right in international environmental law. This research intends to analyze details of the intersection between human rights and environmental foundations for sustainable development. In this context, the construction of the environmental protection concept in the Inter-American System of Human Rights and cases in which Brazil was sued internationally in this system will be verified. Special attention will be given to the installation of the Belo Monte hydroelectric plant in traditional indigenous areas in the Xingu River basin and the international action against Brazil. It is important for the development of the theme, to analyze the probable results of an international action against Brazil, because of national problems of lack of effectiveness, such as denial of justice and quality of life.

Keywords: International Environmental Protection; Human Rights; Belo Monte Case; Decisions in Brazil.

Submissão: 30/03/2016
Aceite: 07/03/2017