

RENATO CARDOZO ALVARES DE CASTRO

**AS OITIVAS INDÍGENAS NO CASO DO  
LICENCIAMENTO DA BARRAGEM DE BELO MONTE**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional. Orientador: Prof. Dr. Carlos B. Vainer. Co-orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr. Cecília C. A. Mello

Rio de Janeiro

2014

## RESUMO

propósito desta dissertação foi debruçar-se sobre uma realidade nevrálgica no contexto político-socio-econômico atual na atualidade: a construção da hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, no Estado do Pará. O objeto central da análise foi o emblemático licenciamento da barragem de Belo Monte e, mais especificamente, o caso das oitivas indígenas previstas no parágrafo terceiro do artigo 231 da Constituição Brasileira e no artigo 6 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada em 2002 pelo Brasil. A análise deteve-se sobre a temática desenvolvimento sob a ótica dos conceitos de justiça e democracia, destacando o percurso desse desenvolvimento dentro do âmbito dos três poderes que compõem a República brasileira, e também no âmbito do corpo social.

Palavras Chave: Belo Monte. Oitivas Indígenas. Direitos Indígenas. Desenvolvimento.

## ABSTRACT

The purpose of this dissertation was to address a central reality in the current social-economic-political context in Brazil: the construction of the Belo Monte hydroelectric power plant on the Xingu river in the State of Pará. The central object of analysis was the emblematic licensing process of Belo Monte and, more specifically, the case of the indigenous consultations required by paragraph 3<sup>rd</sup> of article 231 of the Brazilian Constitution and by the article 6 of the ILO Convention 169, ratified by Brazil in 2002. The analysis focused on the development thematic from the perspective of concepts of justice and democracy, highlighting the path of this development within the scope of the three powers which compose the Brazilian Republic, and also within the scope of the Brazilian society.

Key words: Belo Monte. Indigenous Consultations. Indigenous Rights. Development.

**SUMÁRIO**

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO DA UHE BELO MONTE</b>	<b>9</b>
2.1 Mudanças no padrão de intervenção estatal: a Amazônia como fronteira energética	9
2.2 Breve caracterização da área	11
2.3 Planos de aproveitamento da bacia do rio Xingu (1975-1989)	14
2.4 Projeto Belo Monte	17
<b>3 FUNDAMENTOS DOS DIREITOS INDÍGENAS</b>	<b>32</b>
3.1 Contextualização histórica da questão indígena brasileira	33
3.2 Critérios de identidade étnica	36
3.3 Século XX – da tutela à autodeterminação	37
3.4 Consentimento Livre, Prévio e Informado	40
3.5 Origens médicas	43
3.6 Buscando um entendimento	45
<b>4 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E AS REUNIÕES COM OS INDÍGENAS DE 2007 A 2009 PODEM SER TOMADAS COMO CONSULTAS BASEADAS NO PRINCÍPIO DO CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO?</b>	<b>49</b>
4.1 As audiências públicas no âmbito do processo de licenciamento	50
4.2 O “componente indígena” do estudo de impacto ambiental	58
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO A - Tabela do MP de referência das Ações Civas Públicas</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO B - Tabela da Eletrobrás de reuniões com as populações indígenas</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO C – Fluxograma da reunião para o Termo de Referência</b>	<b>94</b>
<b>ANEXO D – Tabela de legislação relativa a direitos das populações indígenas</b>	<b>97</b>

“It happened, therefore it can happen again. That’s the core of what we have to say”

Primo Levy

## 1 INTRODUÇÃO

Pelas diversas partes do mundo, povos indígenas têm resistido ao longo dos últimos séculos às pressões impostas por processos de colonização e desenvolvimento nacionais. Falar simplesmente de pressões seria minorar a importância histórica do que foi comparado por Primo Levi aos massacres nos campos de concentração alemães (LEVI, 1988, p.21). Ou, mais além, como nos pinta Todorov em “A Conquista da América” (2010 p. 192): “nenhum dos grandes massacres do século XX pode comparar-se a esta hecatombe”.

“A América não foi descoberta, foi invadida.”, nos diz Jennings (1975 apud. CUNHA, 2012, p.18). Ainda que haja imensa controvérsia acerca do quantitativo populacional à época da chegada dos europeus, “os cronistas são unânimes em falar de densas populações e indescritíveis mortandades” (CUNHA, 2012, p.16-18). Essas sociedades não são a imagem do que foram outrora. Bem como é falsa a idealização muito comum do bom selvagem que vagava nu pelas matas, herança do velho e ultrapassado evolucionismo da segunda metade do século XIX quando sociedades sem Estado foram designadas “primitivas”, o que as fixava numa eterna pré-história. A história dessas sociedades é hoje uma história de resistência, lutas e deslocamentos, forçados ou voluntários. Elas apresentam significativo decréscimo populacional e enfraquecimento cultural. Mas também é a história de líderes que resgatam suas raízes e lutam pelo reconhecimento de si como sujeitos de direitos. “Submetidos, exterminados e forçosamente integrados a um modelo de desenvolvimento alheio, estes povos lograram, durante a segunda metade do século XX, conformar movimentos políticos regionais para articular suas reivindicações políticas no discurso jurídico dos direitos humanos” (FIGUEROA, 2009, p.13).

Fruto desses movimentos, regulações nacionais e internacionais incorporam as mudanças na abordagem da questão dos direitos indígenas. Presente na lei brasileira

desde a Carta Régia de 30 de julho de 1609, e, constitucionalmente desde 1934, “todas as constituições subsequentes mantiveram e desenvolveram esses direitos, e a constituição de 1988 deu-lhes sua expressão mais detalhada” (CUNHA, 2012, p.127). No âmbito do direito internacional, a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, uma revisão de sua precedente (C107), reflete a necessidade de mudança pelo anacronismo desta última. A visão integracionista e tutelar dá lugar a posturas de auto-identificação e autodeterminação. “O artigo 2º da C169 expressa seu objetivo básico: promover a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais dos povos indígenas e tribais, bem como proporcionar-lhes um mecanismo de participação no processo de desenvolvimento nacional” (FIGUEIROA, 2009, p. 20). Esta convenção foi ratificada pelo Brasil em 2002.

O debate acerca da relação entre regulação e emancipação como pilares da modernidade, presente no capítulo “o social e o político na transição pós-moderna” do livro *Pela Mão de Alice* (SANTOS, 2013), nos traz importantes subsídios para pensarmos o extrapolamento da lei enquanto garantia de direitos. Há uma assimetria de poder no desenvolvimento dos princípios constituintes de regulação e emancipação no âmbito do capitalismo moderno. Tal assimetria está presente na constituição do Estado, do mercado e da comunidade, refletindo-se nas racionalidades estética, prática e técnica, engendrando configurações que podem colocar em cheque a lei como eficaz garantidora de representatividade. Assim, uma sobreposição do mercado sobre o Estado e a comunidade, bem como da técnica sobre a estética e a prática, geram situações em que uma legislação tendenciosa, administrada por uma prática jurídica pseudo-técnica, excluem da prática política, sob o foco da cientificidade, a mobilização ativa em nome de uma obediência passiva a uma interpretação homogeneizadora. Em outras palavras, a lei pode servir de legitimadora da consecução de interesses mercadológicos, ao mesmo tempo em que deslegitima a ação dos movimentos sociais em busca de direitos.

Tendo este quadro em mente, o propósito desta dissertação será o de se debruçar sobre uma questão central que se configura no contexto político brasileiro atual: a construção da hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingu, Estado do Pará. Fruto da reconfiguração de um projeto que tem suas origens na década de 1970, ressurge na virada do século, e volta a causar importantes reações por parte de especialistas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. No centro da questão está a relação desenvolvimento versus direitos. Centraremos o objeto de nossa análise no caso emblemático do licenciamento da barragem de Belo Monte, mais especificamente no

caso das “oitivas indígenas” previstas no parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Brasileira e no artigo 6º da Convenção 169 da OIT, ratificada em 2002. O uso da palavra “emblemático”, aqui, não é por acaso. Em Ação Civil Pública (2ª ACP) impetrada pela Procuradoria da República do Município de Altamira, se lê:

É a primeira vez que o Congresso Nacional promulga Decreto Legislativo autorizando o início de estudos de viabilidade para a construção de hidrelétrica que afete povos indígenas. Vale dizer, é a primeira vez que o Parlamento Nacional exerce a atribuição consignada no § 3º do artigo 231 da Constituição Federal. (...) O precedente que se cria aqui com a aprovação do projeto sem a consulta às comunidades afetadas é gravíssimo e, portanto, precisa ser reparado (BRASIL, 2006, p.17-18).

O decreto do Congresso Nacional servirá de precedente à futuras deliberações de mesmo cunho, o que se mostra de extrema relevância, tendo em vista os planos de aproveitamentos hidrelétricos para a Região Amazônica.

Nossa investigação buscará iluminar a temática do desenvolvimento, sob a ótica da justiça e do conceito de democracia, e como esse desenvolvimento vem sendo perseguido por nosso governo, em particular, e por nossa sociedade, de modo geral.

Deve-se abrir o debate público sobre quais setores são responsáveis pelo aumento da demanda por energia, se esta demanda é legítima e justifica os impactos sociais e ambientais, qual tipo de energia é o mais adequado para cada região e quais as formas social e ambientalmente seguras de obtê-la (MELLO, 2009, p.47).

O primeiro capítulo será dedicado à historicização do tema. Desde a década de 1970, quando, sob uma mudança de enfoque acerca do papel regional da Amazônia, esta assume, segundo uma hierarquização funcional do território, o papel de fronteira energética. É quando começam a ser feitos os estudos de inventário para a bacia hidrográfica do rio Xingu. Intensas reações se seguem e tomam a mídia nacional e internacional, colocando em cheque o apoio financeiro do Banco Mundial. Mais de uma década depois, o projeto ressurgiu, reconfigurado. Redesenho que vai servir de justificativa em relação à preocupação sócio-ambiental, mas bem pode representar uma estratégia de implementação. Prioritário nos planos de desenvolvimento governamentais, esse projeto tem financiamento assegurado pelo Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social. Com um processo de licenciamento eivado de críticas, a própria liberação para a instalação da obra é feita sob um instituto jurídico inédito: a “licença parcial de instalação”.

Buscaremos resgatar também os embates jurídicos, principalmente os do Ministério Público com o consórcio construtor. Também as ações dos movimentos sociais e comunidades indígenas e locais, nas suas mobilizações, pronunciamentos e ocupações de canteiros de obra. As reações do consórcio para salvaguardar o patrimônio e a consecução das obras. Enfim, um apanhado que nos permita situar-nos diante da polêmica que cerca o empreendimento.

No segundo capítulo, objetivando uma fundamentação teórica do objeto de nosso estudo, faremos uma revisão da literatura disponível acerca dos processos de consulta às populações indígenas frente aos projetos que os afetam. Entendemos que tal processo de consulta, por ser o dispositivo institucional garantidor de participação política, se configura como questão central do direito indígena moderno. Centraremos nossa investigação principalmente em torno das duas regulações acima citadas (C 169 da OIT e Art. 231 CF/88), buscando, além do estudo das próprias, um apanhado das recomendações, comentários e jurisprudência. Outra questão a ser trabalhada se refere ao que pode ser bem ilustrado por um pronunciamento da Ministra Ellen Gracie quando de sua decisão acerca do pedido de suspensão da liminar nº125 por parte do governo, em 16 de março de 2007: “o importante debate jurídico a respeito da natureza dessa consulta (se política ou técnica) não é cabível na presente via da suspensão de decisão” (BRASIL, 2007, p.6). Não obstante a suposta inconclusividade do debate citado, o Superior Tribunal Brasileiro toma partido quando protela o julgamento do mérito e suspende liminares que barram o prosseguimento do projeto. O caráter político da consulta seria estabelecido na medida em que esta fosse realizada previamente à liberação pelo Congresso, estando incluída no processo de tomada de decisão política. A partir do momento em que se emite Decreto Legislativo autorizando a implantação do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, e delegando a função de consulta aos realizadores dos estudos de impacto, estabelece-se o caráter técnico da mesma. É este debate que se pretende iluminar com esta revisão da literatura.

O terceiro capítulo será dedicado ao estudo do caso das “oitivas” no processo de Belo Monte. Faremos um levantamento da documentação relativa às consultas realizadas (atas e relatórios), realizando um confronto das argumentações que disputam acerca de sua efetividade e pertinência relativa à correta implementação da norma no

sentido de lograr o objetivo nela expressado. Nesta etapa, será feita a identificação e entrevista de atores chave desse processo que possam elucidar a maneira e os objetivos das comunicações entre as comunidades indígenas e os proponentes do projeto.

No quarto capítulo buscaremos fazer uma síntese de nossa investigação. Resgataremos o debate acima citado acerca da efetividade da norma e sua relação com grupos sociais em busca de direitos. A lei pode e, muitas vezes, o é, utilizada como legitimadora de um processo sem que sejam efetivos os preceitos que a fundamentam. Outra questão são as “brechas de implementação”. Nas palavras do relator especial sobre a situação dos direitos humanos e as liberdades fundamentais dos indígenas das Nações Unidas:

la brecha de la implementación constituye uno de los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de las personas y las colectividades indígenas. A esto debe agregarse la impunidad de la que gozan con frecuencia los responsables por el no cumplimiento de los derechos humanos, la corrupción en ciertos aparatos de administración de justicia y la falta de voluntad política. Cómo cerrar esta brecha de la implementación constituye uno de los grandes desafíos para el futuro (STAVENHAGEN, 2006).

Baseados no estudo de nosso caso, nossa intenção será a de buscar conclusões que se acrescentem ao debate em torno da implementação de projetos hidrelétricos na Amazônia.



## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO DA UHE BELO MONTE

### 2.1 Mudanças no padrão de intervenção estatal: a Amazônia como fronteira energética.

Uma mudança do padrão de intervenção estatal no território brasileiro se dá entre as décadas de 1950 e 1970. O cerne dessa mudança está na abordagem, que passa de uma intervenção baseada na análise regional para a análise setorial. Se antes o guia eram as diferenças regionais concretizadas nos processos históricos complexos e concretos que estão na base da própria gênese da diferenciação regional (VAINER e ARAÚJO, 1992 p. 21), agora o planejamento se centraliza de maneira a buscar de forma indiscriminada as potencialidades do território que possam contribuir para o desenvolvimento dos diversos setores da economia nacional como um todo. Nas palavras de Vainer e Araújo:

Abre-se uma era em que o planejamento territorial se colocará sob a égide da *integração nacional*. O planejamento territorial nacionalmente integrado se caracteriza, em primeiro lugar, pelo novo olhar que lança sobre o espaço nacional. Ao invés de um olhar em que, como à época da Sudene, predominavam as diferenças regionais (os desequilíbrios, as desigualdades), um olhar de conjunto em que a nova totalidade (nacional) impõe-se às particularidades (regionais), e a partir do qual o território vai ser analiticamente decomposto, e funcionalmente recomposto e mobilizado (VAINER e ARAÚJO, 1992, p.25).

Sob essa nova perspectiva, o Ministério de Minas e Energia cria o Projeto RADAM (Radar da Amazônia), em 1970. Tal projeto é responsável pelo levantamento dos recursos do solo, subsolo e hídricos da Amazônia. Apesar do seu considerável potencial produtivo, a Região Amazônica não tinha um mercado consumidor capaz de absorver uma grande produção. Tal fato faz com que se ressalte no II Plano de Desenvolvimento Nacional (II PND) a vocação exportadora da região, ficando esta configurada como “fronteira de recursos”, gerando divisas “através da exportação, além de produzir insumos básicos para o Centro-Sul na política de substituição de importações” (LEMUS, 2007, p. 246). No setor de energia, a Amazônia representava, com seu potencial hidráulico, a possibilidade de viabilização de indústrias

eletrointensivas e a conexão com as redes de outras regiões, especialmente Nordeste e Centro-Sul.

Segundo Lemus (2007 p. 235), o *grande projeto*, “caracterizado pela mobilização intensa de capital, força de trabalho, recursos naturais, energia e território”, é o modelo privilegiado por essa nova forma de intervenção estatal. Exemplos disso são o Projeto Grande Carajás, o Polonoroeste, o Projeto Calha Norte e o Planaflo<sup>1</sup> (Idem, p. 236-237), bem como as hidrelétricas de Tucuruí e Balbina. A criação do Ministério de Minas e Energia (MME) em 1960 e das Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) em 1962 consolidaram a estrutura legal, institucional, técnica e financeira que dotaria o Estado empreendedor da estrutura necessária para seus planos de produção de energia através da associação com o capital privado nacional e internacional.

Em 1968 o MME cria o Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia (ENERAM). Como fonte de subsídios de informações para basear a implantação de polos de desenvolvimento regional pela SUDAM e o abastecimento dos sistemas existentes, o comitê realiza levantamento sistemático de potenciais hidrelétricos na região. Tendo um horizonte temporal até 1985 e respeitando a limitação dada pela viabilidade técnico/econômica de distância de transmissão, foram estudados os seguintes polos de desenvolvimento: i) Polos Belém e Macapá; ii) Polos Santarém e Monte Alegre; iii) Polos Manaus, Tefé e Boa Vista; e iv) Polos Porto Velho e Rio Branco. No seu relatório final, o ENERAM conclui pela inviabilidade a médio prazo de realização dos empreendimentos segundo estudos de mercado e recomenda a constituição de uma subsidiária da Eletrobrás para o prosseguimento dos estudos hidroenergéticos. Cria-se, em 1972, a Eletronorte. Além da função de continuidade dos estudos citados, tal empresa nasce com a incumbência de garantir o suporte energético à construção do complexo minero-metalúrgico Albrás-Alunorte, em negociação com investidores japoneses. (LEMUS, 2007, p.254-256). Dando continuidade aos estudos do ENERAM, a Eletronorte faz o inventário das bacias dos rios Tocantins-Araguaia, Correntes, Jatapu, Uatumã e Erepecuru, Cotingo e Jamari. Em 1973, inicia estudos na margem esquerda do rio Amazonas e, em 1975, nos rios Xingu, Tapajós e Madeira.

A vocação hidrelétrica da Amazônia apareceu consolidada. Dois pontos principais estavam em pauta para o aproveitamento deste potencial: a criação de um

---

<sup>1</sup> São, respectivamente, um projeto minero-metalúrgico, um projeto de desenvolvimento integrado para Rondônia e oeste do Mato-Grosso, uma infra-estrutura militar de controle de fronteiras e conflitos regionais e o último, um plano subsequente ao Polonoroeste em Rondônia (Cf. Becker, 1990; Bizzo, 1999 e Valverde, 1989 apud. Lemus, 2007).

mercado consumidor local e o transporte de energia a longas distâncias para abastecimento das regiões mais industrializadas do centro-sul e nordeste, que tinham previsão de esgotamento de suas fontes para a década de 1990. Enquanto a questão da transmissão requeria o desenvolvimento de tecnologias de transmissão, a questão do mercado seria lograda através do que o então ministro de Minas e Energia chamou de “um marketing agressivo”.

Nós é que devemos procurar um milionário ou outro e dizer-lhe: é bom negócio consumir energia elétrica e fabricar alumínio. Nós daremos transformador, puxaremos linha de transmissão até lá, vamos procurar uma tarifa que lhe dê condições de ser um grande fabricante de alumínio. Nós podemos, inclusive em termos de tarifa, ser bastante flexíveis, coisa que nunca sucedeu. (UEKI, 1975 apud. LEMUS 2007 p. 265).

Assim se forjou o mercado consumidor intensivo de energia na Amazônia. Com tarifas de energia vinculadas ao preço final do produto eletrointensivo. Para o alumínio, o preço não podia ultrapassar 20% e para o ferro-liga 25% do seu preço final. Essas garantias estavam firmadas nas portarias ministeriais 1.654/79, 1.655/79 e 1.706/84 e no Decreto Federal 1.813/80.

## **2.2 Breve caracterização da área**

O Rio Xingu nasce a duzentos km da capital do estado do Mato Grosso (Cuiabá), nos chapadões ao Norte do planalto Central. Com uma extensão de 1.500 km é um dos dois afluentes do Rio Amazonas, que tem sua total extensão no território brasileiro (o outro é o rio Tapajós). Um rio repleto de meandros, dos quais o mais exuberante é a chamada “volta grande do Xingu”. Lá encontram-se configurações paisagísticas e habitats resultados do trabalho fluvial dos últimos 5 milhões de anos. A bacia hidrográfica do Xingu se estende em direção Norte, adentrando o estado do Pará pela fronteira sul e drenando uma área de 540.000 quilômetros quadrados (Miranda, Miranda e Santos, 1988 p.88). Depois desemboca no Rio Amazonas, numa área repleta de praias e ilhas, lagos e baías ligados por canais no início do estuário amazônico aberto para o Oceano Atlântico.

A navegação só pode ser feita, desde a foz, por cerca de trezentos quilômetros, até a região da Volta Grande, um trecho encachoeirado de afloramento rochoso com um desnível de 100 metros em relação a sua outra extremidade, perto do município de Altamira. Aí se reinicia o trecho navegável. Duas cidades se desenvolveram à margem do rio. A maior, Altamira, de uma economia ligada ao extrativismo da borracha, castanha e pesca, teve sua dinâmica alterada na década de 1970 pela construção da Rodovia Transamazônica e o estabelecimento de colonos vindos do sul e sudeste. Na mesma época, tem-se o surto do garimpo de ouro e da extração de madeira na região, atividades que perduram até a atualidade. Polo de uma região que vê cidades crescerem rapidamente ao longo da rodovia, Altamira é centro de comércio, instituições federais e estaduais, financeiras e universitária. Mais ao sul, a cidade de São Félix, antes isolada, sofreu influência do garimpo de Carajás e da construção da Rodovia PA 279. Além do intenso fluxo engendrado pelo garimpo, a extração de madeira também se fez intensa na região. A Rodovia 279 promoveu a comunicação do vale do médio Xingu à região que se desenvolveu com o surto de mineração e garimpo no leste do Pará.

Interessante observar, através de imagens aéreas ou de satélite, o “cerco” de ocupação ao redor do vale do Xingu. O perímetro é demarcado ao norte e a oeste pelas rodovias que trazem consigo um aspecto ocupacional caracterizado na forma de “espinha de peixe”, pela sobreposição de vias transversais à via principal. À leste e Sul uma ocupação mais intensa pela proximidade de zonas mais exploradas e recortadas pela malha rodoviária dos estados do Mato Grosso, Tocantins e Maranhão. Dentro desse perímetro, uma área preservada, ainda, e detentora de uma diversidade cultural e de biodiversidade importantes. “Do ponto de vista político, a importância dos índios na região do Xingu é inquestionável. Sua expressão na área da bacia do rio, que vai do Mato Grosso ao Pará, é muito grande. São 27 etnias distribuídas por 26 terras indígenas, que correspondem a 38,5% da área da bacia” (ISA, 2000 apud. SEVÁ, 2005, p.36).



Fonte: Google

### 2.3 Planos de aproveitamento da bacia do rio Xingu (1975-1989)

O histórico de barramento do Rio Xingu tem seu início com a realização do inventário hidrelétrico dos principais rios amazônicos, por volta dos anos 1974/75, encomendado pela Eletronorte. A empresa contratada para o inventário foi o Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S.A. (CNEC), integrante do grupo Camargo Corrêa. Foram fotografados e cartografados 100.000 Km<sup>2</sup> de territórios, abertas clareiras à beira dos rios, medidas vazões e níveis de água, tiradas amostras de solo e rochas (SEVÁ, 1988).

O documento “Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia do Rio Xingu” apontava que a melhor alternativa de aproveitamento integral da bacia consistiria de 6 barramentos: Jarina, Kokraimoro, Ipixuna, Babaquara e Kararaô (essas cinco no rio Xingu), e um no seu principal afluente, o rio Iriri, chamada Cacheira Seca. A área total alagada seria equivalente à quase metade de toda a área alagada por hidrelétricas construídas no Brasil até então (pouco menos de 20.000 Km<sup>2</sup>). Composta de ilhas e terras florestadas, muitas ainda virgens, segundo o próprio estudo, a região impactada pelo empreendimento é caracterizada por Sevá (2005, p.14) como um “mosaico bem complicado” de terras protegidas, garimpo, fazendas, glebas da União que se sobrepunham no território antes somente ocupado por índios. Alguns desses povos originários só viriam a ser ‘contatados’ na segunda metade do século XX. É o caso, por exemplo, dos Asuriní, contatados em 1971 (MULLER, 1988, p.173), Kararaô do Rio Iriri, também em 1971 (VIDAL, 1988, p.159) e dos Arara, que desde a construção da Rodovia Transamazônica, nesta mesma época, fugiam da aproximação das chamadas “frentes de atração”.

Esta configuração de barramentos permitiria a geração de uma energia firme de 9.500 MW que, segundo índices então usuais do setor elétrico, permitiria a instalação de máquinas geradoras num total de 19.000 MW (SEVÁ, 1988). A título de clarificação, cabe dizer que energia firme é a potência média assegurada, dada a variação sazonal de vazão de um rio.

A luta pelo reconhecimento dos direitos indígenas no Brasil já caminhava desde antes. São exemplos os irmãos Villas Boas, “indigenistas respeitados e abnegados, funcionários do antigo SPI – Serviço de Proteção ao Índio”, criadores do Parque Indígena do Xingu na década de 1960, e o sertanista Chico Meirelles, que na mesma época “tentava proteger os grupos indígenas do baixo Xingu e Iriri, da região que hoje é

cortada pela Transamazônica. Povos que se acabavam nas guerras entre si, contra os brancos, num enredo de tocaias e massacres, vinganças e retaliações sem fim” (SEVÁ, 2005, p.29). Num movimento seguinte, os próprios indígenas se colocam como sujeitos quando são vistos pelos gabinetes, plenários e assembleias, marcando presença na Constituinte Federal de 1988. Mais que um aspecto inerente a essas sociedades, essas reações se configuram no que Beker (1990 apud LEMUS 2007, p.296) caracteriza como uma constituição regional específica criadora de novas resistências políticas pelo confronto entre grupos hegemônicos e contra-hegemônicos na disputa pelo território.

Feito o inventário e os planos de aproveitamento do Rio Xingu, as populações indígenas, juntamente com setores da comunidade científica, sociedade civil organizada, entre outros, começaram a sua mobilização. Os líderes Kaypó Paulinho Paiakan e Kube-I, acompanhados do etnólogo Darrel Posey, participaram de um simpósio sobre manejo de florestas tropicais na Universidade da Flórida, nos Estados Unidos, no ano de 1988. Aí relataram que o Banco Mundial iria financiar um projeto que desalojaria 13 grupos indígenas. A eles foi pedido que dessem esse mesmo depoimento em Washington (Histórico ISA)<sup>2</sup>. O apoio do banco estava comprometido. Na volta ao país, os mesmos líderes indígenas seriam processados e enquadrados na Lei dos Estrangeiros.

Setores da igreja também se mobilizaram. As informações vinham no boca-a-boca, dada a estratégia nada inédita da sonegação de informação por parte dos órgãos governamentais. Trabalhadores vinham com notícias que escutavam nos acampamentos dos engenheiros. As articulações seguiam para divulgar e debater a questão. Em novembro do mesmo ano, lideranças Kayapó se reuniram na aldeia Gorotire e convidaram uma equipe do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) para auxiliá-los na mobilização. Surgiu a demanda de que fosse feito um encontro com autoridades do governo para debater o tema. “De 20 a 25 de fevereiro de 1989, a [Igreja] Bethânia, o Centro de Formação da Prelazia do Xingu, a oito quilômetros de Altamira, tornou-se a aldeia principal dos Kayapó” (KRAUTLER, 2005, p.11). O icônico encontro, liderado pela Comissão Pró-Índio de São Paulo, com a participação das entidades indígenas e de pesquisadores, reuniu cerca de três mil pessoas, das quais 650 índios de diferentes etnias (Histórico ISA). Numa repercussão inesperada, o encontro ganhou a mídia nacional e internacional. A imagem que ficou marcada e tida, segundo Sevá (2005), como “ação inauguradora” foi a da índia Tu-Ira colocando seu facão no rosto do diretor de engenharia da eletronorte, José Antônio Muniz Lopes. “Só

---

<sup>2</sup> <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>

queria que o governo soubesse que existimos, prestasse atenção na gente. Não ia usar a força, porque não se deve matar alguém por estar errado. Deve-se ensinar a ele boas coisas” (Tu-Ira, Revista MANCHETE, 11/03/1989 apud LEMOS, 2007, p.293). Um programa da série “*Repórter Especial*”, feito pelo jornalista Delfin Araújo, ganhou, meses mais tarde, as telas da TV Cultura. O programa se intitulou “*Kararaô, um grito de guerra*”. O nome dado pela Eletronorte a um de seus projetos estava colocado em contexto apropriado. Na língua kaiapó, kararaô é um chamado à luta.

Por conta da repercussão nacional e internacional, o projeto foi engavetado. Mas não morreu; dez anos mais tarde, surgiria de roupa nova. Agora com uma área de alagamento menor, Kararaô tornou-se Belo Monte. Apesar da publicação pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em 17 de julho de 2008, no Diário Oficial da União (DOU), de resolução que garante que Belo Monte será o único aproveitamento hidrelétrico realizado no rio Xingu, a crítica ao projeto teme que isso não seja verdade. Baseia-se na argumentação de que Belo Monte só se torna viável se houver outras barragens rio acima que regularizem a vazão, e que esse discurso seria um movimento estratégico de dissuasão da opinião pública para o projeto passar. Depois de bilhões gastos, seria um desperdício de dinheiro público deixar ociosa uma obra de tamanho porte por falta de regularização da vazão. Philip Fernside, em artigo da Globo Amazônia de 09/09/2009, argumenta inclusive que há precedentes nessa direção:

A história recente do setor hidrelétrico na Amazônia não é promissora. Há dois casos documentados em que as autoridades desse setor dizem não dar continuidade a determinada obra devido ao impacto ambiental, mas na realidade, quando chegou a hora no cronograma, fizeram exatamente o que haviam prometidos não fazer. De fato, o que aconteceu seguiu os planos originais, sem nenhuma modificação resultante das promessas feitas por preocupações ambientais. Um caso foi o enchimento de Balbina, que era para permanecer durante vários anos na cota de 46 metros acima do nível do mar, mas foi diretamente enchido, além da cota originalmente prevista de 50 metros. O outro caso foi Tucuruí-II, onde a construção foi iniciada em 1998, sem um EIA-RIMA, baseado no argumento (duvidoso) de que sua construção não ocasionaria impacto ambiental, por não aumentar o nível da água acima da cota de 70 metros de Tucuruí-I, mas, na realidade, a partir de 2002 o reservatório simplesmente foi operado na cota de 74 metros conforme o plano original. Estes casos (Balbina e Tucuruí-II) são paralelos à atual situação de Belo Monte e à promessa de não construir Babaquara/Altamira (FERNSIDE, 2009, apud. BAINES, 2009, p.71).



## 2.4 Projeto Belo Monte

Identificado o potencial hidrelétrico do rio, a decisão do aproveitamento é uma questão política e estratégica. Num ambiente democrático, a opinião pública tem importante relevância e isto explica em grande parte a desistência em levar a cabo o processo em 1989, embora a empresa reconheça somente aspectos da crise financeira do setor elétrico como condição para o adiamento do projeto. Nas duas passagens que seguem, podemos identificar um aspecto interessante das políticas de desenvolvimento e suas relações frente a barreiras políticas e de regulação. Ressalta-se o aspecto de entrave que estas têm em relação à primeira:

Em junho de 1993, o DNAEE e a ELETROBRÁS, estabeleceram novas diretrizes para a continuidade do projeto do AHE Belo Monte, identificando a necessidade de revisão dos estudos entregues, **visando a viabilização sócio-política do empreendimento**, com ênfase à reavaliação dos estudos energéticos e à atualização dos estudos hidrológicos, ambientais e de custo. As atividades a serem desenvolvidas visariam, além de viabilizar sócio-politicamente o empreendimento, subsidiar as decisões relativas à retomada do projeto do AHE Belo Monte no contexto e no horizonte do plano 2015 da ELETROBRÁS. (Eletrobrás, 2006 p. 17)

Abaixo, uma fala do então diretor da Eletronorte, à época dos estudos de Tucuruí, referência bastante corrente para o caso de Belo Monte, sobre a elaboração dos estudos a cargo do ecólogo Robert Goodland:

Eu confesso que naquela ocasião disse a ele: ‘Olha, Goodland, eu quero um relatório para fazer a obra. Quero saber quais os problemas que nós vamos poder ter, mas eu quero saber como realizar a obra, ignorando o que for possível em relação aos problemas ambientais. Não me interessa um relatório que diga que vai inundar a floresta e não pode fazer a obra.’ Realmente ele fez um relatório interessante para nós que serviu de base para muitas coisas que se fez ao longo da construção da obra. (Entrevista ao Dr. Dário Gomes realizada em 27/02/1992, por Paula Y Stroh e Renato L. Lopes, ELETROBRÁS, 1992, apud LEMUS, 2007)

Estas passagens são ilustrativas do modo como são encarados os requisitos sócio-ambientais por parte do setor elétrico. O redesenho do projeto, colocando as áreas indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande numa área que vai ser seca, ao invés de inundada, pode ser encarada como uma manobra para contornar o problema, visto que oficialmente o status de impacto direto de hidrelétricas se refere a áreas inundadas. Voltaremos a este debate mais à frente.

A partir de meados da década de 1990 a Eletronorte inicia uma série de ações locais no intuito de angariar suporte ao projeto. Com um escritório instalado em Altamira, promove encontros, festas, jogos para estudantes. Costura alianças com políticos e articula apoio para associações comerciais e de empresários. Organiza caravanas guiadas para promover a barragem de Tucuruí. (MELO, 2005 p. 55-57). A partir da revisão dos estudos de viabilidade originais (de 1989), em 1993 a mudança dos nomes dos aproveitamentos serve, por um lado, para designar a mudança lograda pelo redesenho, bem como, advogam os críticos, para causar um certo grau de confusão na identificação como continuidade do mesmo empreendimento. Kararaô se torna Belo Monte e Babaquara passa a ser chamada de Aproveitamento de Altamira. Segundo Sevá (2005, p. 15), “Existem várias referências feitas em 2001, 2002, repetidas em 2004 pela presidência da Eletronorte sobre a próxima hidrelétrica a ser construída – agora chamada Altamira.” Inclusive com R\$ 2 milhões previstos no orçamento federal de 2004 para realização de seus estudos. Até a publicação, em 2008, da já citada resolução que garante ser Belo Monte o único aproveitamento para o rio Xingu.

No ano 2000, Eletronorte e Eletrobrás celebram um acordo de cooperação técnica e contratam a Fundação de Amparo e desenvolvimento de Pesquisas (Fadesp) vinculada à Universidade Federal do Pará, para a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do Complexo de Belo Monte. No Programa Avança Brasil, instrumento de planejamento governamental de médio prazo do governo Fernando Henrique, a obra figura como empreendimento estratégico (Histórico ISA)<sup>3</sup>.

Em 2001, uma crise de oferta de eletricidade provocada por uma forte estiagem desencadeia um debate nacional em torno da geração de energia elétrica. O apagão, como ficou conhecido, e o programa de racionamento posto em marcha naquele ano serviram de palco bastante propício para a reapresentação de Belo Monte como a “salvação do país” e o fortalecimento de argumentos em prol de políticas de

---

<sup>3</sup> <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>

flexibilização e aceleração dos “entraves” burocráticos aos licenciamentos (SEVÁ, 2005 p.15). Em junho daquele ano é editada uma Medida Provisória (nº 2.152-2) que estabelece que o Conselho Nacional de Meio Ambiente deve simplificar processos de licenciamento para empreendimento de baixo impacto e institui o Relatório Ambiental Simplificado para casos em que não será exigido Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Também em 2001 o Ministério Público entra com a primeira Ação Civil Pública (ACP) do caso de Belo Monte. Dentre as alegações, ressalta-se:

1. A falta de competência do órgão ambiental do Pará, onde estaria tramitando o processo, para licenciamento de aproveitamento hidrelétrico no rio Xingu por ser este propriedade da União;
2. A impropriedade do Termo de Referência que regula a realização do EIA. Este foi realizado pela própria empresa (Eletronorte), sem a participação dos demais agentes sociais envolvidos como orienta o MME (ressalta-se a falta de participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN).
3. A ilegalidade da modalidade “convênio” para realização de EIA com dispensa de licitação. Ainda que se formalizasse o “contrato”, forma apropriada para o caso, a dispensa de licitação não cabe dado que a Fadesp não possui, como disposto na lei 8.666/93, de “inquestionável reputação ético-profissional”, dado histórico de EIAs negados pelos órgãos competentes referentes a projetos anteriores.
4. A necessidade de realização de “oitivas indígenas” pelo Congresso Nacional, prévia à liberação dos estudos pelo mesmo, como disposto no Art. 231 da Constituição Federal de 1988.

Em 25 de julho de 2001 o Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX), reunindo 113 organizações sociais publica carta intitulada “SOS Xingu: Um chamamento ao bom senso sobre o represamento de rios na Amazônia”.<sup>4</sup> Nela, o Movimento ressalta a política de convencimento e persuasão da população e autoridades públicas, lideranças sociais e importantes atores econômicos da região em prol do projeto de barragem. O modelo de “inserção regional”, cuja característica mais ressaltada pela empresa seria a capacitação de empreendedores, peca por identificar esta capacitação como um fim em si e não como um meio “que deve

---

<sup>4</sup> <http://www.riosvivos.org.br/canal.php?mat=236>

estar voltado para uma política de desenvolvimento estruturada em atividades sustentáveis, diversificadas e apropriadas às condições especiais da região da Amazônia”. É ressaltado o mapeamento de lideranças e estratégias dos movimentos contrários ao projeto como denunciador da autoritariedade do Estado aos moldes dos tempos ditatoriais. Reivindica-se, por fim, a abertura do debate e a consideração das demandas dos movimentos organizados “na formulação de um projeto mais amplo de sustentação econômica, social e ambiental da produção familiar, apresentando aos poderes públicos alternativas de investimentos que ofereçam melhores oportunidades para a população rural, que fortaleçam a infra-estrutura da região e viabilizem seu potencial econômico” (IBAMA, 2006, p.14).

Em Setembro de 2001, a Justiça Federal concede liminar suspendendo o Estudo de Impacto Ambiental. O processo durou quatro anos. Recursos foram interpostos pelo governo federal junto ao Tribunal Regional Federal de Brasília e ao Supremo Tribunal Federal e foram indeferidos nas duas instâncias. “Na decisão, o Ministro Marco Aurélio sentencia que o licenciamento de Belo Monte, da forma que estava sendo realizado, contraria a Constituição. É necessária autorização do Congresso Nacional e que sejam ouvidas por ele as comunidades indígenas” (Blog Procurador Felício Pontes)<sup>5</sup>.

Durante o ano de 2002, de lado a lado, ações são tomadas no intuito de dar continuidade aos diferentes projetos de apropriação do território. Os proponentes do projeto começam a definição da modelagem de venda do projeto e um plano de viabilização para sua implantação. Em abril, o Presidente Fernando Henrique Cardoso classifica como “birra” a atitude dos movimentos, sustentando ser o desenvolvimento uma “necessidade do povo”. Os movimentos também se organizam, realizando reuniões e discussões de onde saem pronunciamentos e reivindicações. Em maio é realizado o Primeiro Encontro dos Povos Indígenas da Região da Volta Grande do Xingu com a participação de 250 representantes da sociedade civil e povos indígenas. No mês de junho a Agência Nacional de Energia Elétrica disponibiliza os Estudos sobre a Viabilidade de Implantação do Complexo Hidrelétrico Belo Monte.

Como parte do programa de governo da campanha presidencial do então candidato Luiz Inácio “Lula” da Silva, é lançado um relatório intitulado “O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil”. Nele, encontramos ressaltadas as riquezas naturais e a diversidade social amazônicas. A participação política nas decisões

---

<sup>5</sup> <http://belomontedeviolencias.blogspot.com.br/>

atinentes ao desenvolvimento da região é colocada por diversas vezes e a mudança do paradigma de fronteira de recursos é explicitada como um valor:

O compromisso inarredável é o de que a sociedade amazônica terá a oportunidade de decidir as formas mais vantajosas de sua integração com os mercados. Uma integração que respeite a diversidade regional, fortaleça as identidades locais e remova a saída do isolamento em que se encontra a maioria da população da região.

(...)

A sociedade amazônica sabe o que quer para o seu futuro.

(...)

A sociedade amazônica e a sociedade brasileira não foram consultadas, por décadas, sobre como gostariam de ver a Amazônia no futuro, nem a maneira como poderiam contribuir para a sua construção. Foram herdando, ao longo dos anos, as conseqüências sociais, ambientais e econômicas de decisões políticas que atribuíram a esta região o papel de exportadora de produtos primários e de geradora de divisas. A democratização do país e a influência crescente da questão ambiental sobre as políticas públicas não foram suficientes para alterar, estruturalmente, este papel. Isso não significa dizer que existe uma única modalidade de exploração das potencialidades regionais. Há uma outra tradição, anterior ao modelo primário-exportador, que se modernizou no mesmo período, liderada por segmentos sociais que têm na floresta a base de sua subsistência e que tiveram a oportunidade de expressar suas propostas no contexto da luta de seu representante principal, Chico Mendes.

(...)

Nosso governo terá como objetivo mudar o padrão de desenvolvimento predominante na região, colocando não a fronteira de recursos, mas a população como o centro dos investimentos governamentais na região (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002 p.5-33).

Ainda, especificamente referindo-se à questão das barragens na Amazônia, o relatório indica:

Considerando as especificidades da Amazônia, o conhecimento fragmentado e insuficiente que se acumulou sobre as diversas formas de reação da natureza em relação ao represamento em suas bacias, não é recomendável a reprodução cega da receita de barragens que vem sendo colocada em prática pela Eletronorte (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002, p.14).

Cria-se então uma expectativa por parte dos opositores ao projeto de que a vitória do então candidato Lula poderia significar a definitiva desistência em relação à

obra. Mas não, de acordo com Sevá (2005), sob influência definitiva do senador José Sarney, que na época da “primeira derrota” do projeto em 1989 cumpria seu último ano de mandato como presidente da república, a cúpula do governo é convencida da importância do projeto.

Em setembro de 2002, o MDTX, Fundação Viver Produzir e Preservar, Prelazia do Xingu, Comissão Pastoral da Terra e Associação dos Povos Xipaya da Aldeia Tukumã enviam carta ao Conselho Nacional de Política Energética pedindo que sejam ouvidos os povos atingidos. Em maio de 2003, o governo anuncia que vai retomar os estudos para a implantação da obra (Histórico ISA)<sup>6</sup>.

Por iniciativa do deputado Fernando Ferro PT/PE, entra em tramitação em 29 de junho de 2005 o Projeto de Decreto Legislativo que:

Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRAS (PDC nº 1.785/05).

Na justificativa do mesmo, é sustentado que “essa usina constitui-se como a única solução para que, a partir de 2010, o Brasil possa ver assegurada a energia necessária para o suprimento nacional, condição fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social da nação.” Indica ainda que se trata de cumprimento ao inciso XVI do artigo 49 e ao parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal os quais requerem autorização de competência exclusiva do Congresso Nacional para aproveitamentos de recursos hidrelétricos em terras indígenas.

No dia 6 de julho de 2005, é aprovado Regime de Urgência para apreciação do Projeto, que é votado e aprovado no mesmo dia e encaminhado para a apreciação pelo Senado Federal. Interessante colocar aqui duas reações de senadores, constantes na Ação Civil Pública (2ª ACP) impetrada pelo Ministério Público em 2006, quando da discussão pela aprovação:

***O Sr. LUIZ OTÁVIO (PMDB-PA) ... A única observação que quero acrescentar no meu aparte é a seguinte: estou na Casa há mais de sete anos, e há projetos que estão aqui desde que cheguei e não saem das comissões, não andam. São projetos de vários para não dizer de todos os senadores. E esse projeto,***

<sup>6</sup> <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>

*por incrível que pareça, foi apresentado no dia 8 de julho, na semana passada. Faz quatro dias que esse projeto foi aprovado na Câmara e vamos aprová-lo aqui no Senado hoje. Eu nunca vi isso! Manifesto apenas minha admiração... Eu queria encaminhar desde a oportunidade que tive de encaminhar a urgência, mas queria saber o motivo de tanta urgência. Isso não bate!... Essa história de que Belo Monte vai resolver o problema do apagão... Essa obra é para dez anos, como disse o Presidente José Sarney, ou para quinze ou vinte anos. Então, o motivo não é o apagão. Eu gostaria apenas de saber – e que alguém me explicasse como – se houve um projeto mais rápido, mais relâmpago do que esse na história do Congresso Nacional... Temos de fazer de forma, não digo correta, mas transparente. Não é possível, em uma sessão como a de hoje, chegar aqui de pára-quadras o projeto, e temos de votá-lo hoje. Por que tem que ser hoje? Em quatro dias! É recorde mundial. Com certeza esse projeto vai para Guinness Book...(...)*

*E eu ia me esquecendo dos índios, é verdade. Os índios são muito mais importantes, como disse a Senadora Heloísa Helena. Eles têm que ser ouvidos, ‘cheirados’. Temos de conversar com os índios. Afinal de contas, eles são os donos. Temos de agir de forma a que todos nós tenhamos condições de votar com tranquilidade, sem pressa, esses projetos relâmpagos. Nunca vi isso, sinceramente! Trata-se de um projeto bala: vem e passa e ninguém vê. Muito obrigado, Sr. Presidente (BRASIL, 2006, p.12)*

*A Sra. Heloísa Helena (P-SOL-AL)... eu acho que a autorização de um projeto como esse, discutida amplamente, democraticamente por meio de audiências públicas, ela constrói um novo marco nas relações com a comunidade indígena local... Quando conversamos com cada uma representação de entidade indígena, vemos que cada uma tem uma posição diferenciada sobre o fato. Então, eu acho que superaríamos esse obstáculo se pudéssemos fazer audiências públicas aqui, independentemente de qualquer audiência pública que será feita na construção dos termos de referência, no impacto ambiental... (BRASIL, 2006, p.12)*

Não obstante, o Projeto é aprovado no mesmo dia também no Senado e enviado para publicação. Mas não passa despercebido. Em matéria publicada no site da revista Época e intitulada “Aprovação apressada”, a jornalista Eliane Brum cita palavras do deputado autor da proposta de decreto: “Atendi a um pedido da ministra Dilma

Rousseff e de Silas Rondeau', diz Ferro. 'Eles queriam botar Belo Monte no leilão de energia nova, que vai acontecer antes do fim do ano, e precisavam dessa autorização. Senão, ninguém ia querer comprar um mico" (BRUM, 2005).

No dia 14 de julho de 2005, é lançado o livro *Tenotã-Mõ* organizado por Oswaldo Sevá Filho (UNICAMP) e editado por Glenn Switkes (International Rivers Network). Pretendendo atualizar o debate de mais de vinte anos, e declarando compromisso com a população do vale do rio Xingu, trata-se de uma coletânea de textos assinados por 20 pessoas, entre acadêmicos, jornalistas, especialistas, militantes e entidades organizadas que acompanham a evolução dos projetos. Juntamente com o livro "As Hidrelétricas do Xingu e os Povos Indígenas", publicação de 1988, a publicação torna-se referência de oposição ao plano de barramento do rio.

Baseado em representação de entidades da sociedade civil, em 26 de agosto de 2005, a Procuradoria Geral da República entra, junto ao Superior Tribunal Federal (STF), com Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra o decreto legislativo 788/05. Em dezembro do mesmo ano, contrariamente à decisão do relator do processo, ministro Carlos Brito, o plenário decide, por 7 votos a 4, considerar inapropriado o meio utilizado (Adin) sem entrar no julgamento do mérito (Histórico ISA)<sup>7</sup>. Outros caminhos para contestação da matéria ainda se fazem possíveis. É o que acontece então quando o MPF entra com a segunda ACP, no início de 2006.

Esta ação tem como objetivo "obstar o processo de licenciamento", bem como obter a nulidade do Decreto Legislativo 788/05. Baseia-se centralmente na argumentação de que o direito de participação garantido às comunidades indígenas no que se refere a matérias que lhes afetem só pode ser efetivamente cumprido quando estes são inseridos no processo político de tomada de decisão. Por este motivo, considera inconstitucional o fato do decreto delegar "sua exclusiva atribuição ao Poder Executivo" por meio do inciso IV do artigo 2º, onde se lê:

Art. 2º Os estudos referidos no art. 1º deste Decreto Legislativo deverão abranger, dentre outros, os seguintes:

(...)

IV - estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento, devendo, nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, ser ouvidas as comunidades afetadas. (DL 788/05)

---

<sup>7</sup> <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>



Nas palavras dos proponentes da Ação:

A CF/88, quando formulou a exigência de prévia oitiva das comunidades para exploração de recursos hídricos, não determinou somente um procedimento formal, mas uma garantia substancial de participação e INCLUSÃO dos indígenas no debate e na tomada de decisões políticas do Estado brasileiro, quando estas puderem atingir os seus direitos fundamentais (igualdade e propriedade), a partir de uma perspectiva étnica. A forma de se dar vazão à manifestação efetiva e inclusiva das comunidades é a oitiva prévia, pois somente esta é capaz de influenciar a decisão do órgão legislativo nacional (Segunda ACP p. 11).

Em março de 2006, foi concedida a liminar requerida por esta ação, impedindo a continuidade dos estudos. Um ano após, tal liminar foi derrubada pela ministra Ellen Gracie. Seu entendimento era de que tal decisão de suspender a continuidade dos estudos era “ofensiva à ordem pública, aqui entendida no contexto da ordem administrativa, e à economia pública.” (BRASIL, 2007, p. 6) Sua decisão é fundamentada, entre outras coisas, na crença de que “a não viabilização do empreendimento, presentemente, compromete o planejamento da política energética do país.” E de que o impedimento da continuidade dos estudos parece-lhe “invadir a esfera de discricionariedade administrativa, até porque repercute na formulação e implementação da política energética nacional.” (BRASIL, 2007, p. 7).

A partir de 2007, há a retomada do processo de licenciamento. Segundo relato do procurador federal Felício Pontes, porém, em seu sítio na internet, os Estudos de Impacto Ambiental estavam sendo realizados sem o requerido Termo de Referência, que é o documento emitido pelo órgão licenciador (IBAMA) onde constam as matérias que devem ser estudadas. Este fato dá ensejo a mais uma ACP (3<sup>a</sup>), que também é indeferida sob argumentação fundamentada, novamente, na exigüidade temporal e premência energética:

Não há como fechar os olhos para a questão. A demanda energética é um fato. Por isso é que a demora na conclusão sobre a viabilidade do projeto UHE Belo Monte apenas trará prejuízos estratégicos e financeiros ao país e aos milhões de consumidores, que certamente terão que arcar com os elevados custos das soluções provisórias que, deveras, são, em sua

maioria, bem mais poluentes que a energia renovável obtida através de uma usina hidroelétrica. (Herculano Nacif, Sentença 13/06/2007 3ª ACP)

Entre 19 e 23 de maio de 2008, o encontro Xingu Vivo para Sempre reúne cerca de mil participantes em Altamira. Aí é articulado um dos principais movimentos opositores que leva o mesmo nome e que vai ser referência na luta da população local contrária à obra (FAINGUELERNT, 2011 p.51). O documento final do encontro apresenta demandas como a criação de um Comitê de Gestão de Bacia do Xingu, a demarcação de Terras Indígenas e Unidades de Conservação, o fomento de políticas públicas regionais que logrem o fortalecimento de economias locais, infra-estrutura urbana adequada, comunicação social e proteção contra o desmatamento ilegal e a grilagem de terras. Reafirma sua oposição ao barramento do rio Xingu e acusa um modelo de desenvolvimento que chama de “socialmente injusto e ambientalmente degradante”.<sup>8</sup>

Apesar dos fatos que levaram a dois novos processos judiciais (4ª ACP e 1ª Ação de Improbidade), relativos à falta de licitação para realização dos estudos e à pretensa confidencialidade dos mesmos, em 2009 os Estudos de Impacto Ambiental são entregues ao IBAMA. O aceite dos estudos é dado pelo órgão, que relaciona uma série de pendências a serem cumpridas. Mais uma ACP é impetrada (5ª) e também outra Ação de Improbidade (2ª). Estas se referem a irregularidades processuais que segundo o MP “atropelam” os ritos técnicos de licenciamento, dentre elas o aceite do documento incompleto.

A publicidade dos estudos e a participação popular por meio de audiências públicas está prevista na CF (Art. 225, § 1º, inc. IV) e na resolução do CONAMA 237/97 Art. 3º. Em que pese a conturbada aceitação dos estudos pela necessidade de complementação que deram ensejo aos pronunciamentos acima citados, em 26 de agosto de 2009, o IBAMA publica edital de convocação para 4 audiências públicas a serem realizadas de 10 a 15 de setembro de 2009, nas seguintes localidades: Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém.

Alguns relatos acerca destas audiências merecem destaque. O artigo da professora de direito ambiental de Belém, Syglea Lopes, ressalta a obstrução à entrada de participantes e o clima de tensão com forte presença policial. Termina por dizer que “consider(a) que não houve audiência pública, pois os princípios da informação e da

---

<sup>8</sup> Carta Xingu Vivo para Sempre disponível em <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2687>

participação foram violados<sup>9</sup>.” No mesmo caminho, segue o artigo de Rodolfo Salm, Doutor em Ciências Ambientais da Universidade Federal do Pará, publicado em 05 de outubro de 2009, no Correio da Cidadania. Nele se lê:

Posso então afirmar com convicção que, mais do que insuficiente, a audiência pública de Altamira (marcada pela presença de centenas de homens da Força Nacional, Polícia Federal e Polícia Militar, fortemente armados com fuzis, metralhadoras e bombas de gás lacrimogêneo, mas quase nenhum jornalista), foi inadequada quanto ao propósito de ouvir os questionamentos da população sobre os impactos do projeto (SALM, 2009).

Ainda, em matéria da revista *Época* de 07/11/2009<sup>10</sup>, é ressaltada posição do procurador da República Rodrigo Timóteo Costa e Silva: “Faltaram informações nos estudos, e a população não conseguiu sequer começar a se mobilizar para debater a obra nas audiências. Elas funcionaram como meros ritos formais do governo.” Estes fatos levam à nova ACP (6<sup>a</sup>).

Na seqüência destes acontecimentos, dois importantes documentos são gerados: o “*Requerimento dos movimentos sociais do Xingu e da Transamazônica*” e o “*Painel de Especialistas, Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte.*” Protocolados junto ao IBAMA, estes documentos foram respondidos, mais tarde, pelos empreendedores<sup>11</sup>. Vale ressaltar um aspecto referente à oitiva das comunidades indígenas. Num fragmento da página 52 das respostas aos requerimentos dos movimentos sociais se lê:

## **25. Como estão planejados e realizadas as Oitivas Indígenas? Quando? De que forma?**

Em relação à oitiva dos índios, o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida pela Ministra Ellen Gracie, em 16.03.2007, nos autos da Suspensão de Liminar nº 125, determinou que se deve ‘*permitir ao IBAMA que proceda à oitiva das comunidades indígenas interessadas.*’

<sup>9</sup> Audiência Pública de Belo Monte em Belém...Uma Aula de Cidadania? Disponível em [http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/depolimento%20audienciai%20Belem.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/depolimento%20audienciai%20Belem.pdf)

<sup>10</sup> <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI103418-15223-2,00-UM+BELO+MONTE+DE+CONFLITOS.html>

<sup>11</sup> O documento “Atendimento ao ofício nº1057 – 2009 – DILIC – IBAMA de 09-10/” contém: “Atendimento ao requerimento dos movimentos sociais do Xingu e da transamazônica” e “Atendimento ao Painel de Especialistas”.

(...) tem-se que as audiências públicas conduzidas dos dias 10 a 15 de setembro de 2009 devem ser consideradas o momento em que o IBAMA proporcionou a oitiva das comunidades afetadas pelo projeto do AHE Belo Monte. (ELETROBRÁS, 2009, p.52)

A alegação acima contrasta com uma tabela contida na Informação Técnica nº 016/2009 - DILIC/IBAMA:

Tabela 1: Cronologia das oitivas indígenas do AHE Belo Monte

<b>LOCAL</b>	<b>DATA</b>
TI Juruna do Km 17	19/08/2009
TI Trincheira do Bacajá – aldeia Bacajá	20/08/2009
TI Apyterewa	22/08/2009
TI Arawete do Igarapé Ipixuna – aldeia Ipixuna	23/08/2009
TI Arawete do Igarapé Ipixuna – aldeia Parakanã	23/08/2009
TI Arawete do Igarapé Ipixuna – aldeia Juruãti	24/08/2009
TI Koatinemo	25/08/2009
TI Kararaô	26/08/2009
TI Arara	26/08/2009
TI Cachoeira Seca	27/08/2009
TI Arara da Volta Grande	01/09/2009
TI Paquiçamba	02/09/2009

E, ainda, com informação constante do site da FUNAI:

Entre o período de dezembro de 2007 a outubro de 2009, foram realizadas pela Funai 38 reuniões que fazem parte do processo de consulta, além das 4 audiências públicas em Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém, realizadas junto aos povos e comunidades indígenas.

Resta, portanto, uma imprecisão acerca do que são as oitivas indígenas para os empreendedores. Somada a ela, a inconclusividade do processo que segue em trâmite no STF, contestando a delegação de oitivas, por meio do DL 788/05, ao poder executivo.

Sob pressão do governo para obtenção da Licença Prévia que possibilita a realização do leilão da usina, a FUNAI, no Parecer Técnico nº 21 de 30 de setembro de 2009, decide pela viabilidade do projeto. O Documento elenca, porém, uma série de

condicionantes necessárias à garantia do bem estar das populações e também a necessidade de complementação dos estudos, o que deixa transparecer a formalidade processual de tal decisão.

No mês de novembro ocorre audiência pública da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em Washington, que atende à demanda de mais de 40 entidades nacionais e internacionais, onde é apresentado o documento intitulado “Grandes Barragens na América.” O encontro trata de impactos de grandes barragens em relação aos direitos humanos e meio ambiente e coloca Belo Monte no contexto internacional. No dia 10 do mesmo mês, é concedida liminar à ACP acerca das audiências públicas (6ª ACP). Esta liminar é derrubada um dia depois.

No dia 1º de dezembro de 2009, é demitido o coordenador geral de Infraestrutura de Energia Elétrica do IBAMA. Um dia depois, é a vez do diretor de licenciamento do mesmo órgão perder o cargo. A imprensa noticia os fatos ressaltando a pressão para a concessão da Licença Prévia. O leilão, que estava marcado para o dia 21 de dezembro, tem que ser adiado até que, em fevereiro de 2010, a LP é concedida.

Em abril de 2010, a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA), articulação nacional de 36 movimentos e organizações da sociedade civil, publica relatório da Missão Xingu. O documento ressalta as conclusões do já citado Painel de Especialistas com graves críticas ao EIA. Também aponta que a licença de Instalação foi concedida *apesar* de pareceres contrários de técnicos do próprio órgão licenciador (Pareceres 114/09 e 06/2010). Entre as recomendações do relatório estão: a suspensão do leilão, anulação da LP, desconsideração do EIA, efetiva discussão com a sociedade e participação das populações atingidas e a abstenção de financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No dia 16 de abril, o Banco lança nota referente à aprovação das condições para a construção da hidrelétrica e afirma que sua participação poderá representar até 80% do valor da obra<sup>12</sup>. Em entrevista realizada por Maíra Fainguelernt para sua dissertação de mestrado com representante do banco, é declarado que “como o projeto da usina de Belo Monte não percorreu nenhuma das etapas internas de tramitação do BNDES, o banco não possui informação suficiente para esclarecimentos sobre suas especificidades” (FAINGUELERNT, 2011, p.55).

---

<sup>12</sup>

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2010/energia/20100416\\_Belo\\_Monte.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/energia/20100416_Belo_Monte.html)

Com a derrubada de liminar concedida em 14 de abril de 2010, que impedia a realização do leilão, o mesmo é realizado no dia 20 e o Consórcio Norte Energia (NESA) sai vencedor.

Em 15 de setembro de 2010, é publicado documento do relator especial das Nações Unidas sobre direitos de populações indígenas que, motivado por representação da sociedade civil e considerando argumentações do governo brasileiro, se mostra preocupado pela falta de adequação da consulta e participação das comunidades indígenas atingidas pelo projeto de Belo Monte.

Em 11 de novembro, nova representação é feita. Desta vez junto à Organização dos Estados Americanos. Esta representação resulta na outorga de medida cautelar (MC 382/10) pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 1º de abril de 2011. Tal medida solicita ao governo brasileiro imediata suspensão do processo de licenciamento. Em nota à imprensa (nº 142), o Ministério de Assuntos Exteriores considera “as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis”. O governo brasileiro, como forma de pressão, retira a candidatura para membro da comissão em 2012 e ameaça suspender as contribuições financeiras do país para a OEA. Em 29 de julho, a CIDH reavalia sua posição e muda o tom de seu pleito.

A Licença Prévia fora concedida com 40 condicionantes ambientais e 26 condicionantes indígenas. Para o início das obras essas pendências devem estar atendidas conforme Resolução 237/97 do CONAMA. Mesmo sem o atendimento das mesmas, em 11 de janeiro de 2011, foi concedida uma “Licença Parcial”, inexistente na legislação, e em 1º de junho é emitida Licença de Instalação, restando ainda pendente as condicionantes.

Vale observar aqui a saída, em janeiro, do presidente do IBAMA. Segundo reportagem da Revista Época, “Abelardo Bayma, pediu demissão do cargo alegando discordar da licença ambiental definitiva para a construção da usina de Belo Monte.” Outro dado importante é a Informação nº 22 da FUNAI de 14 de janeiro de 2011, onde se lê: “(...) uma vez que as condicionantes indígenas não apresentam resultados concretos positivos para as comunidades indígenas, não recomendamos que a FUNAI se manifeste favoravelmente à emissão de qualquer licença de instalação”.

O ano de 2012 e 2013 são marcados por invasões do canteiro de obras pelos indígenas, que reivindicam a consulta nos termos da Constituição Federal e da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. A resposta do governo tem sido a militarização da questão. Em Decreto Presidencial nº 7957, de 12 de março de

2013, é regulamentada a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental. Dentro de suas funções está a de “prestar auxílio à realização de levantamento e laudos técnicos sobre impactos ambientais negativos.”

A atuação do Ministério Público também é atacada. Em Reclamação Disciplinar da Advocacia Geral da União de 7/12/11, é pedido o afastamento do Procurador Felício Pontes nos processos que envolvam hidrelétricas. Na mesma direção caminha a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 37), que limita o poder de investigação do Ministério Público, com votação marcada para junho de 2013.

### 3 FUNDAMENTOS DOS DIREITOS INDÍGENAS

O Objetivo deste capítulo será o de fundamentar teoricamente a consulta às populações indígenas afetadas por projetos legislativos ou de infra-estrutura, como previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e na Constituição Federal Brasileira de 1988. Buscamos fazê-lo através da revisão da literatura específica sobre essas regulações, bem como de textos que dissertam acerca dos fundamentos das mesmas, tendo suas origens remontadas à literatura médica do consentimento informado e posterior apropriação pela literatura do direito internacional.

Antes disso, e por causa do ainda persistente preconceito que paira sobre as populações indígenas e seus direitos, acreditamos ser pertinente um apanhado histórico da questão indígena no Brasil. Advogamos o respeito aos indígenas não por serem frágeis vítimas, abstratas e universais, de uma sociedade que esmaga avassaladoramente seus “direitos humanos”, senão primeiro por serem herdeiros de uma dívida histórica tão real e concreta quanto o processo terminado de apropriação de seus territórios e o não acabado aniquilamento de suas existências enquanto etnias. O que pode parecer uma sutil diferença, se entendido à luz do conceito de ética exposto por Badiou (1995), revela um câmbio substancial no trato da questão e está refletido na mudança de uma postura tutelar, postulada em meados do séc. XIX, para o respeito pela autodeterminação, presente na literatura contemporânea. Badiou propõe que uma postura ética não é válida se não se baseia numa radical aceitação do outro em sua diferença e que as concepções éticas, muito em voga na atualidade, estão, na maioria das vezes, calcadas em representações abstratas e totalizantes de um Homem definido no seio da moral ocidental moderna. Em suas palavras: “(...) o primado ético do Outro sobre o Mesmo exige que a experiência da alteridade seja ontologicamente “garantida” como experiência de uma distância, ou de uma não-identidade essencial, cujo atravessamento é a própria experiência ética.” Trazer à tona a história indígena brasileira, ainda que seja uma generalização, porquanto são múltiplas as histórias dos diferentes povos, é sustentar um sujeito que nos parece pertinente diante da força de conquista do Outro. Reconhecer esse sujeito, então, exige uma postura ética nos termos acima definidos para situá-lo, politicamente (de forma autônoma). E esta é a condição *sine qua non* base para qualquer processo de consulta.



### 3.1 Contextualização histórica da questão indígena brasileira

Em “*Índios no Brasil – História, Direitos e Cidadania*”, Manuela Carneiro da Cunha (2012) nos coloca questões que permitem ultrapassar preconceitos através da análise histórica de relatos, legislações e da reflexão sobre conceitos antropológicos como cultura e etnia. Nós nos valeremos de suas análises para traçar um panorama da questão indígena brasileira.

Um termo bastante apropriado para pensarmos a realidade indígena contemporânea brasileira seria o de “sociedades coloniais”. Cunha (2012 p.12) corrobora esta visão de Taylor, exemplificando diversas coalizões e rupturas nas sociedades indígenas geradas pela situação colonial e que as configuram na atualidade. O faz no intuito de desconstruir a visão de que as sociedades indígenas de hoje são o retrato imóvel do que eram antes de Cabral. Nem isto é verdade nem tampouco a passividade histórica que lhes é imputada, que nega qualquer protagonismo e finda por apagar toda memória. Alianças entre índios e brancos com fins políticos e comerciais se deram algumas vezes por iniciativa indígena e as potências européias souberam usar muito bem as inimizades estabelecidas para angariar aliados de guerra (Ibid., p.22-23). A mitologia indígena está repleta de histórias acerca do surgimento do branco, da diferença tecnológica e do protagonismo indígena. Não é nosso objetivo relatá-lo aqui, mas reconhecê-lo e enriquecer o nosso histórico a partir de uma revisão das realidades observadas.

Segundo o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>13</sup>, a população indígena brasileira é de 896,9 mil indivíduos. Estes estão divididos em 305 etnias e falam 274 idiomas. Com relação às terras, os números divergem um pouco. De um total que varia de 615 a 682, segundo diferentes fontes<sup>14</sup>, há uma média de terras registradas (que já tiveram sua homologação e registro em cartório) de 415. Em identificação, são em torno de 120. As restantes correspondem a terras em processo de registro (delimitadas, declaradas ou homologadas). Cabe ressaltar aqui que a Constituição Federal estabeleceu um prazo para a demarcação total das terras indígenas: 5 de outubro de 1993, o que não foi cumprido<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2194&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2194&id_pagina=1)

<sup>14</sup> [<sup>15</sup> Art. 67 das Disposições Constitucionais Transitórias](http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis- hoje e Meira, Marcio in “Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais”, 2009</a></p></div><div data-bbox=)

Estimativas demográficas do séc. XVI são escassas e controversas tanto para o chamado “novo mundo” quanto, senão mais, segundo Cunha (Ibid., p.17), para Europa e Ásia. Autores do início do séc. XX variam suas avaliações entre 8,4 e 48,5 milhões para toda a América. A variação apontada pelos textos, a partir da segunda metade do mesmo século, fica entre 57 e 112 milhões. Para uma comparação, estimativas comumente aceitas para a Europa no mesmo período variam de 60 a 80 milhões de habitantes (CUNHA, 2012, p.17). “Se assim tiver sido realmente, então um continente teria logrado a triste façanha de, com um punhado de colonos, despovoar um continente muito mais habitado” (CUNHA, 2012, p.17).

Ainda que pese como um dos principais fatores da catastrófica mortandade, que reduziu a população indígena brasileira de milhões a cerca dos 800 mil atuais, as epidemias não podem ser tomadas isoladamente. Fatores sociais e ambientais, como a concentração populacional em aldeias, parte da estratégia de dominação, foram decisivos para o alastramento de doenças. Outros fatores, como o fomento a guerras inter-tribais, a fome característica de momentos de conflito, fugas forçadas, desestruturação social, escravização etc. são de suma importância para entendermos este processo (CUNHA, 2012, p. 14-17). Em que pese a inexatibilidade da depopulação, é consenso o marco de 1650 para o mínimo populacional indígena, a partir do qual inicia-se uma retomada demográfica.

O entendimento dessa realidade demográfica corrobora a mudança de nomenclatura do que Cunha chama de um “eufemismo envergonhado” do termo “encontro de sociedades”, ou mais comumente chamado “descobrimento da América”, para o termo título do livro de Francis Jennings de 1975: “A invasão da América”. Tal mudança de nomenclatura reflete uma revisão histórica essencial para pensarmos o direito indigenista de auto-determinação e posse sobre o território.

A partir do choque entre as culturas, que se estabelece com a chegada do europeu, gera-se intensa ebulição interpretativa. Quer seja por parte dos renascentistas que usam a dessemelhança como uma perspectiva reflexiva sobre si mesmos, quer seja pelos jesuítas em seu ímpeto classificatório em busca de estabilização de suas certezas teleológicas. Ou ainda por parte dos que vinham em busca de riquezas justificando a dominação ou dos que aqui estavam e atribuem ao forasteiros o papel de caraíbas (profetas). Uma certa unidade, porém, se sobressai na visão européia acerca do gentio, como foram também chamados. Talvez contribua uma incapacidade ética, nos termos de Badiou, de reconhecimento do outro ou, numa nomenclatura da antropologia

contemporânea, uma incapacidade de relativização. Mas é certo que, tendo a ganância e ambição como motores, o não reconhecimento de instituições que ressoassem às suas gerava no europeu a percepção de um vazio idílico e/ou selvagem carente de intervenção. Cunha (2012, p. 45) relata esta visão: “A carência de fé, de lei, e de rei e de razão política não são senão avatares de uma mesma ausência de jugo (...) É por isso que a sujeição tem de se dar em todos os planos ao mesmo tempo.”

Até o século XIX, a questão indígena foi então circunscrita ao tema da mão de obra e, de certa forma, secundarizada pelo tráfico negreiro. Mas é quando a questão passa a ser a disputa pela terra que a situação muda realmente. É emblemático também que, na mesma época, floresçam as idéias evolucionistas. Cornelius de Pauw publica, em 1768, com base na tese do naturalista francês Buffonm, teorias sobre a degeneração prematura da espécie humana na América. Vanhagen, em 1867, disserta sobre a “raça perdida” que é fadada ao desaparecimento por sua incompatibilidade com a civilização. Da teoria da degeneração prematura passa-se, no terceiro quartel do séc. XIX, à teoria da “infância da humanidade”. Aí as sociedades indígenas são encaradas como primitivas, estando num estágio anterior ao das sociedades européias. Mais tarde, no séc. XX, essa corrente vai dar passo à idéia de inexorabilidade do progresso, que extinguiria, naturalmente, o modo de vida indígena.

Na esteira da mudança do interesse que passa a ser a terra e não mais o trabalho dos índios, vê-se no, séc. XIX, a classificação destes como “bravos” ou “domésticos ou mansos” (Ibid. p.61). Aos primeiros declara-se “guerra justa”, artifício que mais uma vez legitima a escravização tantas vezes abolida e que utiliza-se de uma retórica pedagógica segundo a qual se lograria a domesticação pela sujeição ao trabalho e à lei (idem p.82). Aos domesticados, segue-se com a política de “redução” nas aldeias. Estas, por sua vez, seguem critérios variados de demarcação e manejo conforme os diferentes interesses, fossem servir de pontos de abastecimento em rotas de exploração, de infraestrutura ou reserva de mão de obra etc. (Ibid, p.76).

A primazia do direito dos indígenas em relação as suas terras é baseada numa sólida tradição jurídica, embora hoje seja tão carente de justificação. Exemplo disso são a declaração do frei Francisco de Vitória, no séc. XVI, que os considerava “verdadeiros senhores [de suas terras] pública e privadamente”; o alvará de 1/4/1680, incorporado à lei pombalina de 1755, onde se lia: “[sobre as terras] quero que se entenda ser reservado o prejuízo e direitos dos índios primários e naturais senhores delas”; a proposta de José Bonifácio, de 1823, que pede “justiça, não esbulhando mais os índios, pela força, das

terras que ainda lhes restam, e de que são legítimos senhores, pois Deus lh'as deu"; Rondon e Roquette Pinto, que dizem da "grande dívida, contraída desde o tempo dos nossos maiores, que foram invadindo seu território" (Ibid, p. 111). Se não há na retórica um confronto direto do direito à terra, na prática o esbulho se deu de forma paulatina e com subterfúgios argumentativos apoiados na ordem administrativa e na descaracterização étnica.

O processo de espoliação torna-se, quando visto na diacrônica, transparente: começa-se por concentrar em aldeamentos as chamadas "hordas selvagens", liberando-se vastas áreas, sobre as quais seus títulos eram incontestes, e trocando-as por limitadas terras de aldeias; ao mesmo tempo, encoraja-se o estabelecimento de estranhos em sua vizinhança; concedem-se terras inalienáveis às aldeias, mas aforam-se áreas dentro delas para seu sustento; deportam-se aldeias e concentram-se grupos distintos; a seguir, extinguem-se as aldeias a pretexto de que os índios se acham "confundidos com a massa da população"; ignora-se o dispositivo da lei que atribui aos índios a propriedade da terra das aldeias extintas e concedem-se-lhes apenas lotes dentro delas; revertem-se as áreas restantes ao Império e depois às províncias, que as repassam aos municípios para que as vendam aos foreiros ou as utilizem para a criação de novos centros de população. Cada passo é uma pequena burla, e o produto final, resultante desses passos mesquinhos, é uma expropriação total (CUNHA, 2012, p.82).

### 3.2 Critérios de identidade étnica

Os critérios de identidade étnica são tema central na discussão dos direitos indígenas, porquanto são muito utilizados ainda hoje para subtração de direitos. Durante muito tempo se baseavam no conceito de raça trazido da biologia. A retórica da pureza racial, motor da segunda guerra com o genocídio de metade da população mundial de judeus, era usada para o reconhecimento do indígena, apesar de não se contestar a imensa miscigenação que se via dentro das mais variadas sociedades centrais sem que, no entanto, perdessem seu sentimento de unidade. Em substituição a esse critério, adota-se, a partir de 1945, o critério cultural. Valores, formas e expressões, sendo a maior delas a língua, seriam os marcos da divisão étnica. Dois problemas principais se colocam desde então. Primeiro, a cultura não é princípio, mas sim consequência da organização de um grupo étnico. "Judeus e irlandeses, por exemplo, mantiveram-se

como grupos étnicos antes da recuperação de uma língua nacional que só foi promovida há menos de um século em ambos os casos (Ibid, p.106).” Segundo, que a cultura, sendo expressão e não fundamento, é dinâmica. “Nós não temos os mesmos hábitos, as mesmas instituições, nem certamente as mesmas técnicas, nem os valores e a preponderância do catolicismo dos brasileiros de há cem anos” (CUNHA, 2012, p.106), e nem por isso perdemos nossa identidade como brasileiros. A definição de grupo étnico hoje vigente na antropologia refere-se a formas de organização social em que grupos se identificam a si mesmos e são identificados pelos outros enquanto tal. Darcy Ribeiro expõe esta perspectiva, que a partir dos anos 1970 é consenso:

[as entidades étnicas] sobrevivem à total transfiguração de seu patrimônio cultural e racial [...] a língua, os costumes, as crenças, são atributos externos à etnia, suscetíveis de profundas alterações, sem que esta sofra colapso ou mutação [...] as etnias são categorias relacionais entre grupos humanos, compostas antes de representações recíprocas e de lealdades morais do que de especificidades culturais e raciais (RIBEIRO,1970, p.446 apud. Cunha 2012, p. 109).

Atualmente, a legislação brasileira e os estudiosos do tema entendem que o critério de identificação étnica de um grupo indígena deve-se basear exclusivamente na auto-identificação e na identificação pela sociedade envolvente como define o artigo 3º do Estatuto do Índio. Importante ressaltar que setores dessa sociedade envolvente, podem e têm recorrentemente, interesses em negar essa identidade. Porém, uma pesquisa minuciosa e imparcial pode dirimir qualquer dúvida satisfatoriamente (CUNHA, 2012, p.109-110).

### **3.3 Século XX – da tutela à autodeterminação**

A ideia de tutela está ligada à necessidade, por parte do tutelado, de que um outro zele ou cuide. No caso dos índios brasileiros, diferentemente dos norte americanos, por exemplo, que foram reconhecidos como nações autônomas com as quais se firmaram tratados, a história é repleta de incertezas e reviravoltas. Em 1718, o rei de Portugal os declara livres e isentos de sua jurisdição (CUNHA, 2012, p.114). Entre 1755 e 1757, o Marquês de Pombal declara a emancipação deles dos jesuítas. O tratamento dispensado aos “mansos” nas aldeias sempre foi tutelado, fosse por senhores

ou padres, e a partir de 1757, estabelece-se a figura do diretor de aldeia. Em 1798, é abolida a figura do diretor e a tutela passa ao juiz de órfãos, que deve zelar pelo trato dos recém “amansados”, deixando os libertos de fora desta regulação em relação ao trabalho (CUNHA, 2012, p. 84). Quanto a seus bens e terras, o caso era diferente. Considerados como incapazes de administração, seus bens ficaram a cargo dos ouvidores das comarcas e, depois, do juiz de órfãos. Em 1845, o Regulamento das Missões passa ao diretor-geral de índios o ofício de arrendamento de terras das aldeias, que divide com os diretores das aldeias a administração dos outros bens. Este mesmo regulamento concede o pleno gozo das terras conforme o então chamado “estado de civilização” dos índios, mas a prática, como se disse, era muitas vezes diferente (Ibid, p.85-86).

O sentido desta tutela também varia. Vai do reconhecimento de uma dívida histórica e conseqüente necessidade de proteção do que resta de suas terras à necessidade de assimilação paulatina diante de sua “incapacidade” para a civilização.

O século XX vai assistir a crescentes e sucessivas mudanças na legislação indigenista tanto no âmbito nacional quanto internacional. O Código Civil de 1916 equipara os índios aos “relativamente capazes”, que seriam os pródigos e menores - entre 16 e 21 anos. Na Constituição Brasileira de 1934, é declarada a posse inalienável sobre as terras indígenas que vai ser reproduzida em todas as constituições subsequentes onde serão expandidos seus direitos. O Estatuto do Índio de 1973, ira acrescentar detalhes aos direitos indigenistas (CUNHA, 2012, p.127-128). No artigo primeiro, lê-se que seu propósito é o de: “preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional” (Lei nº6001 de 19/12/1973). A Constituição de 1988, em seu artigo 231, reconhece o direito à cultura e o “direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Desenvolve este direito à terra dizendo se tratar de um direito imprescritível de posse permanente de terras inalienáveis e indisponíveis. Diz que o usufruto de suas riquezas é exclusivo. Um parágrafo, o terceiro, versa sobre um ponto crucial para este trabalho e para o destino das terras indígenas:

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com *autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas*, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. (Constituição brasileira de 1988 - grifo nosso)

Ora, vemos que o artigo constitucional é bastante claro quanto à posse e usufruto dos recursos territorializados. E mesmo quando abre uma possibilidade de aproveitamento desses recursos por outrem, CONDICIONA esta EXCEÇÃO à participação indígena no processo de autorização PELO CONGRESSO. Tal participação, portanto, está vinculada à tomada de decisão, o que a coloca no âmbito político, trazendo à tona a noção de autonomia que diverge da postura tutelar precedente. Esta noção de autonomia será a chave para o entendimento da evolução das diversas regulações internacionais, das quais o Brasil é signatário, e que fecham o entendimento acerca de posturas adequadas para o tratamento da questão.

Antes, um breve apontamento acerca dos tratados internacionais e suas relações com as leis internas. A adesão aos tratados internacionais é sempre espontânea, e sua elaboração e discussão, feita coletivamente. Um de seus principais objetivos é o de garantir proteção aos direitos fundamentais reconhecidos amplamente pela comunidade internacional. Neste sentido, a origem das convenções e tratados, bem como das esferas decisórias de âmbito internacional, visam impedir qualquer ação ou omissão dos Estados nacionais que possam ferir as matérias acordadas (Caldas, 2009, p.52). Em que pese a indiscutível aplicabilidade de uma norma ratificada espontaneamente, refletida no princípio *pacta sunt servanda* (*acordos devem ser cumpridos*), resta um debate acerca da integração dos tratados internacionais na norma brasileira. Segundo artigo do Instituto Socioambiental<sup>16</sup>, a Jurisprudência em nossa Corte Suprema é clara no sentido de que tratados internacionais, sejam quais forem seus assuntos, têm equiparação com a lei ordinária brasileira. Uma corrente bastante forte, no entanto, argumenta no sentido de que tratados internacionais têm uma hierarquia intermediária, estando abaixo da constituição mas acima das leis ordinárias. Dois fatos bastante importantes nesse sentido foram a Emenda Constitucional N°45 de 2004, que diz que “os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos serão equivalentes às emendas à Constituição” (CALDAS, 2009, p. 56), e a ratificação pelo Brasil, em 14 de dezembro de 2009, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados quando “as pessoas passam a ser sujeitos de Direito Internacional, podendo pleitear, inclusive em nome próprio, individualmente” (Ibid, p. 53).

No âmbito internacional, é a Organização Internacional do Trabalho (OIT) quem primeiro dá atenção à situação dos índios. Em 1930, a Convenção n°29 da OIT obriga

---

<sup>16</sup> [http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil)

os Estados a suprimir toda forma de trabalho forçado. Na década de 1950, a Organização se preocupa com uma revisão da política tutelar em relação aos índios. A Comissão de Peritos em Trabalho Indígena, então, conclui que as políticas de assimilação não estavam logrando um maior bem estar das ditas populações. Assim, em 1957, é adotada a Convenção nº107 (C107), “Concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes”, e a Recomendação nº104 de mesmo nome (FIGUEIROA, 2009, p. 17). A C107 ainda vincula o desenvolvimento das populações indígenas à sua integração às sociedades coloniais. Logra, no entanto, inserir os povos indígenas no direito positivo internacional. Entre as décadas de 1960 e 1980, sob articulação dos povos indígenas, organizações internacionais, estudiosos e ONGs, realizam-se encontros, estudos e manifestações<sup>17</sup>. O Estudo Martinez Cobo, publicado entre 1981-83, no âmbito das Nações Unidas, é um dos principais documentos revisores das políticas empregadas até então, e coloca em evidência o anacronismo da C107 e a necessidade do reconhecimento do direito de autodeterminação e autonomia dos povos indígenas (COBO, 1981, 3ª parte, Cap. XXI, parágrafos 263-269).

Na esteira desses acontecimentos, a OIT realiza uma revisão da C107 que resulta na publicação, em 1989, da Convenção nº169 Sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (C169). Em seu preâmbulo, podemos ver manifesto o objetivo de “adotar novas normas internacionais (...), a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores”.

Outros importantes documentos internacionais que asseguram o princípio da autodeterminação são: O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial; a Convenção da Diversidade Biológica e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (VIG, 2013, p.34-50).

### **3.4 Consentimento Livre, Prévio e Informado**

A principal inovação trazida pela C169, e que depois será incluída na Declaração das Nações Unidas, está expressa em seu 6º artigo:

<sup>17</sup> Alguns exemplos são: 1977 – Conferência de Organizações Não-Governamentais sobre a Discriminação contra Populações Indígenas; 1981 – Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da ONU etc.



## 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;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.<sup>18</sup>

A consulta e participação, tidos como “princípios fundamentais da governança democrática e do desenvolvimento inclusivo”, são a “pedra angular do Convênio nº169” (OIT, 2013, p.11). Um grande e importante debate se desenrola então acerca deste princípio ou direito em todas as instâncias onde ele se coloca. A variação terminológica (princípio/direito) refere-se ao fato de não se tratar de um fim em si ou de um direito que se sustenta em si mesmo, mas sobretudo por ser o “derivativo de direitos fundamentais subjacentes”, como o direito à autodeterminação, à não discriminação, à propriedade etc. (UN REDD, 2013). Uma outra e talvez mais central questão se reflete na variação terminológica do conceito em si, seja ele tido como princípio ou direito. Participação? Consulta? Consentimento? Na literatura de organismos internacionais e não governamentais está bastante consolidada a sigla FPIC (inglês) ou LCPE (francês) (Consentimento Livre, Prévio e Informado). No âmbito dos Estados (são exemplos Bolívia e Canadá) utiliza-se comumente “Consulta Prévia” (OSAPY, 2013). No Brasil, a terminologia mais utilizada é a de “Oitiva Indígena”, que faz referência mais direta ao

<sup>18</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm) acesso 16/10/2013

artigo 231 da Constituição. Sob esta diferenciação de nomenclatura está o importante debate sobre o alcance efetivamente dado a esse mecanismo relacional garantidor de direitos. Tal debate foi causa de demorada discussão no Congresso Nacional antes da ratificação da C169. Em que medida a garantia de autonomia e autodeterminação indígena fere a soberania nacional? E, também, em que medida um processo de consulta pode ser garantidor desses direitos sem mecanismos contundentes de recusa, como o poder de veto?

Os termos “propriedade” (art. 14 C169) e “povos indígenas” (utilizado pela primeira vez no direito internacional) incomodavam neste sentido. Na Constituição as terras de posse dos indígenas, são de propriedade da União brasileira. E “povos indígenas”, em contraposição ao “povo brasileiro”, supostamente teria uma carga emancipatória. Porém, o artigo primeiro da Convenção toca nessa questão quando diz: “1.3 A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional”. Nesta mesma direção vai o Artigo 34, quando diz que “a natureza e o alcance das medidas que sejam adotadas para por em efeito a presente Convenção deverão ser determinadas com flexibilidade, levando em conta as condições próprias de cada país”. A utilização dos termos, porém, não se dá gratuitamente. Conclui-se que suas inserções no texto referem-se à necessidade de destaque do caráter relativo à autonomia que se pretende introduzir, devendo ser relativizados conforme o aspecto sui-generis das comunidades indígenas enquanto partes de nações oriundas de processos coloniais subsequentes às suas origens históricas. São, portanto, povos que, diferenciados do restante da totalidade nacional, devem ter respeitados seus direitos à autodeterminação, ainda que fazendo parte indissociável da nação. E, para que isso se concretize, devem ter assegurada a propriedade inviolável sobre suas terras, ainda que sejam terras que façam parte do país.

No Brasil, “o tamanho diminuto das etnias e sua pulverização territorial” (CUNHA, 2012, p. 130) não permitiriam sequer pensar em ameaças separatistas. Segundo Esimola (2013, p. 27-28), existe comumente um erro de interpretação por parte dos Estados em relação à reivindicação de autodeterminação indígena. Há que fazer-se uma distinção clara entre a autodeterminação no direito internacional (externa) e a autodeterminação dos povos indígenas (interna) refletida pela possibilidade de autonomia na persecução de seu desenvolvimento econômico, social e cultural. O direito ao consentimento, para este autor, mais que um direito à informação ou

participação, é a “expressão da realização, pelos indígenas, de sua identidade cultural, que é intimamente ligada às suas terras tradicionais e seus recursos” (ESIMOLA, 2013, p. 27). Timidamente tocado pela OIT, numa postura talvez impregnada pelo jogo de poder característico da diplomacia internacional, a necessidade do consentimento é definida em um de seus manuais (OIT, 2013 p.17) como sendo mais importante “quanto mais severas sejam as possíveis consequências para os povos envolvidos”. Resta, portanto, uma “dicotomia esquizofrênica” (ESIMOLA, 2013. p. 30) entre um princípio claramente estabelecido e as dificuldades de implementação que se lhe interpõem.

### 3.5 Origens médicas

As origens do Consentimento Informado nos remetem ao âmbito da medicina (LEBUIIS, 2009, p. 4) e nos ajudam a corroborar, por sua imbricação estreita com o conceito de autonomia, a justa apropriação, histórica e lógica, que o direito coletivo dos povos indígenas faz quando o toma emprestado para assegurar o mesmo princípio. Ruth Faden e Tom Beauchamp, em seu livro “A History and Theory of Informed Consent”, fazem uma análise bastante completa acerca do surgimento e sentido de tal conceito na medicina. Utilizaremos suas observações para buscar as origens desse pensamento, convencidos da pertinência da transposição deste princípio para o direito coletivo de populações.

Faden e Beauchamp fundamentam sua análise do Consentimento Informado baseando suas premissas em quadros analíticos oriundos da Filosofia Moral e da Lei (FADEN, 1986, p. 3). Salientam três princípios morais, a saber, o respeito pela autonomia, a beneficência e a justiça (Ibid, p.5). O primeiro, do grego *autos* (próprio) e *nomos* (regra ou lei) se refere a autogoverno. Trata-se de um princípio-base da teoria moral. Apesar de tudo que possa ser dito em relação à relativização deste princípio nas discussões que seguem, “autonomia é seguramente o valor mais importante ‘descoberto’ na ética médica e de pesquisa nas duas últimas décadas, e é o mais importante valor para o Consentimento Informado” (Ibid, p.18).

O princípio da beneficência, ligado ao princípio moral de não causar, prevenir, remover o mal e fazer o bem, traz à tona, quando colocado em confronto com o primeiro princípio, a questão do paternalismo na medicina. Tal questão, que é colocada em pauta pelo surgimento do consentimento informado, refere-se à postura médica que, em nome do benefício do paciente e se valendo do superior domínio do saber médico,

suplanta ou ignora a autonomia decisória daquele quanto ao tratamento. Podemos fazer aí uma analogia com a tutela no caso que buscamos iluminar. Centro de muitas discussões acerca do consentimento informado, a inclusão deste princípio coloca a questão da possibilidade de sobreposição do princípio de respeito à autonomia em nome de um bem maior (FADEN, 1986, p. 9-14).

O princípio de justiça, talvez um dos mais invocados por tratados de cooperação social, coloca-se nesse contexto como um princípio balizador dos dois outros princípios. Com isso, os autores pretendem introduzir o problema de controversos balanceamentos diante de possíveis choques entre princípios morais (Ibid, p.14-16).

O segundo pilar de sustentação do quadro analítico de Faden e Beauchamp, a Lei, se liga ao primeiro na medida em que direitos e deveres são a expressão destes princípios morais que devem ser aplicados pelo enquadramento legal (Ibid, p. 23). Assim, segundo os autores, no contexto jurídico o princípio de respeito pela autonomia se concretiza no direito à autodeterminação (Ibid, p.25) e juntos têm o papel de justificar o enquadramento de regras que governam a questão do consentimento, estando na vanguarda do seu desenvolvimento histórico (Ibid, p.43).

Sob influência da jurisprudência e ética médica apoiada em preocupações acerca de liberdades individuais e equidade social trazidas por diversos movimentos sociais, a virada da década de 1950 para 1960 representa a entrada do consentimento informado na medicina (Ibid, p. 87). Antes disso, o consentimento tem a ver com permissão para intervenção ligada esta mais ao direito de proteção contra um contato físico indesejado do que a um entendimento e participação em decisões médicas sob a consideração de riscos, benefícios e alternativas (Ibid, p. 57). Esta distinção é crucial para propriamente entendermos a inovação que se coloca quando da introdução do papel da informação na garantia de autodeterminação. Aqui não estamos falando simplesmente do respeito pela integridade física, mas sim de um mecanismo que garanta, além desta, a integridade moral (e, portanto política) através do autocontrole mesmo em situações externamente dependentes.

Alguns casos se tornaram emblemáticos e merecem destaque como marcos na construção desse pensamento. O mais citado, o caso Schloendorff, contra a Sociedade de Hospitais de Nova York (1914), trata da retirada de um tumor fibroso sem o consentimento do paciente, que havia autorizado um exame abdominal e especificado que não houvesse cirurgia. Na clássica decisão, o Juiz Cardozo declara: “Todo ser humano em idade adulta e com capacidade mental normal tem o direito de determinar o

que será feito no seu próprio corpo; e um cirurgião que realiza uma operação sem o consentimento do paciente comete agressão”. No caso Salgo (1957), onde o paciente alega negligência por não haver o médico disponibilizado informação acerca da possibilidade de uma paralisia permanente causada por uma aortografia translombar, a Corte alega a necessidade de explicitação de: “quaisquer fatos necessários para formar a base de um consentimento inteligente pelo paciente ao tratamento proposto” (FADEN, 1986, p. 125). Este caso é considerado um marco na medida em que traz ao já estabelecido dever de obtenção de consentimento a necessidade de informação, cunhando pela primeira vez o termo “consentimento informado”.

Outro caso que merece destaque vem do âmbito da ética de pesquisa. O código de Nuremberg (1947), fruto do julgamento dos atrozes experimentos levados a cabo nos campos de concentração nazistas, é uma lista de dez princípios a serem observados de modo a satisfazer moral, ética e legalmente a condução de pesquisa envolvendo seres humanos (Ibid, p. 155). O primeiro deles diz:

1. O consentimento voluntário do ser humano é absolutamente essencial. Isso significa que as pessoas que serão submetidas ao experimento devem ser legalmente capazes de dar consentimento; essas pessoas devem exercer o livre direito de escolha sem qualquer intervenção de elementos de força, fraude, mentira, coação, astúcia ou outra forma de restrição posterior; devem ter conhecimento suficiente do assunto em estudo para tomarem uma decisão. Esse último aspecto exige que sejam explicados às pessoas a natureza, a duração e o propósito do experimento; os métodos segundo os quais será conduzido; as inconveniências e os riscos esperados; os efeitos sobre a saúde ou sobre a pessoa do participante, que eventualmente possam ocorrer, devido à sua participação no experimento. O dever e a responsabilidade de garantir a qualidade do consentimento repousam sobre o pesquisador que inicia ou dirige um experimento ou se compromete nele. São deveres e responsabilidades pessoais que não podem ser delegados a outrem impunemente.

### **3.6 Buscando um entendimento**

O Forum Permanente das Nações Unidas sobre questões indígenas, criado em 2000, é um organismo assessor do Conselho Econômico e Social. Ao lado do Mecanismo de Especialistas sobre Direitos dos Povos Indígenas e do Relator Especial

sobre os Direitos dos Povos Indígenas, é uma das instâncias que tem como mandato lidar especificamente com questões indígenas<sup>19</sup>. Composto por 16 membros independentes, 8 membros indicados pelos governos e outros 8 indicados pelas populações indígenas, teve seu primeiro período de sessões (10 dias/ano) iniciado em 2002. Considerando o Consentimento Livre, Prévio e Informado uma questão de grande envergadura, no quarto período de sessões foi realizado o seminário Metodologias Relativas ao Consentimento Livre, Prévio e Informado e os Povos Indígenas do qual destacamos algumas diretrizes:

46. Elementos de um entendimento comum do consentimento livre, prévio e informado:

(i) “Que”

- *Livre* supõe a ausência de coerção, intimidação ou manipulação;
- *Prévio* supõe que o consentimento tenha sido solicitado em tempo suficientemente anterior a qualquer autorização ou começo de atividades e que sejam respeitados requisitos temporais de consulta/consenso indígenas.
- *Informado* supõe que sejam disponibilizadas informações que cubram (ao menos) os seguintes aspectos:
  - a. a natureza, tamanho, ritmo, reversibilidade e escopo de qualquer projeto ou atividade;
  - b. a(s) razão(ões) ou objetivo(s) do projeto ou atividade;
  - c. a duração do acima descrito
  - d. a localização de áreas afetadas
  - e. uma avaliação preliminar de impactos econômicos, sociais, culturais e ambientais, incluindo potenciais riscos e a justa e equitativa participação de benefícios num contexto de respeito pelo princípio de precaução;
  - f. pessoal que deve estar envolvido na execução do projeto proposto (incluindo população indígena, pessoal do setor privado, instituições de pesquisa, funcionários do governo e outros);
  - g. procedimentos possíveis no quadro do projeto.
- *Consentimento*

47. Consulta e participação são componentes cruciais de um processo de consentimento. A consulta deve ser feita de boa fé. As partes devem estabelecer um diálogo que as permita encontrar soluções apropriadas numa atmosfera de respeito mútuo e boa fé, e participação plena e equitativa. A consulta requer tempo e um sistema efetivo de comunicação entre as partes interessadas. As populações indígenas devem poder participar por meio de seus representantes escolhidos livremente e instituições costumeiras ou outras. A inclusão de uma perspectiva de gênero e a participação de mulheres indígenas é essencial, bem como a participação de crianças e jovens, como apropriado. Este processo pode incluir a opção de obtenção de consentimento.

48. Deve ser interpretado que o consentimento de qualquer acordo significa que os povos indígenas o entenderam satisfatoriamente.

<sup>19</sup> <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/AboutUsMembers.aspx>

(ii) “Quando”

- A obtenção do consentimento livre, prévio e informado deve ser realizada em tempo suficientemente anterior ao começo ou autorização das atividades, tendo em conta os próprios processos de tomada de decisão dos povos indígenas, nas fases de avaliação, planejamento, implementação, monitoramento, balanço e encerramento de um projeto.

(iii) “Quem”

- Os povos indígenas devem especificar que instituições representativas estão autorizadas a expressar o consentimento em nome dos povos ou comunidades afetados. Nos processos de consentimento livre, prévio e informado, os povos indígenas, os organismos das Nações Unidas e Governos devem assegurar um equilíbrio de gênero e ter em conta as opiniões de crianças e jovens, quando apropriado.

(iv) “Como”

- As informações devem ser precisas e apresentadas de forma que seja acessível e compreensível, incluso em idioma que os indígenas compreendam plenamente. A difusão das informações deve se dar de uma forma que tenha em conta as tradições orais dos povos indígenas e seus idiomas.

(v) Procedimentos/mecanismos

- Devem estabelecer-se mecanismos e procedimentos para verificação da aplicação do consentimento livre, prévio e informado como descrito acima, notadamente mecanismos de supervisão e reparação, incluída a criação de mecanismos e procedimentos nacionais.
- Como princípio básico do consentimento livre, prévio e informado, todas as partes de um processo dessa índole devem ter “igualdade de oportunidades” para debater qualquer acordo/desenvolvimento/projeto proposto. Por “igualdade de oportunidades” deve entender-se igualdade de acesso aos recursos financeiros, humanos e materiais para que as comunidades debatam plena e significativamente no(s) idioma(s) indígena(s), como apropriado, ou por qualquer outro meio acordado, qualquer acordo ou projeto que tenha ou possa vir a ter impacto, seja positivo ou negativo, em seu desenvolvimento enquanto povos distintos ou impacto em seus direitos aos territórios e/ou recursos naturais.
- O consentimento livre, prévio e informado poderia ser reforçado pelo estabelecimento de procedimentos de teste e de controle independentes desses processos.
- A determinação de que não tenham sido respeitados os elementos do consentimento livre, prévio e informado pode conduzir à revogação do consentimento dado.

Cabe aqui ressaltar a posição da Comissão Mundial de Barragens. Tal Comissão, fruto de um encontro em 1997 com financiamento da União pela Conservação Mundial (IUCN) e do Banco Mundial, foi criada com o objetivo de fazer uma avaliação independente acerca da efetividade das grandes barragens no que tange ao desenvolvimento, de analisar alternativas e propor diretrizes para futuras tomadas de decisão (WCD, 2000, p.viii). Reconhecendo sérios impactos causados às populações

indígenas por grandes barragens, o relatório da Comissão identifica as comunidades indígenas como um dos grupos mais sub-avaliados e carentes de medidas compensatórias (WCD, 2000, p.105). Tendo isso em vista, reforça que “num contexto de crescente reconhecimento da autodeterminação dos povos indígenas, o princípio do consentimento livre, prévio e informado (...) emergiu como o parâmetro a ser aplicado na proteção e promoção de seus direitos nos processos de desenvolvimento” (Ibid, p. 110).



#### **4 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E AS REUNIÕES COM OS INDÍGENAS DE 2007 A 2009 PODEM SER TOMADAS COMO CONSULTAS BASEADAS NO PRINCÍPIO DO CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO?**

Tendo feito um apanhado histórico do projeto e uma fundamentação acerca dos marcos centrais que orientam os processos de consulta - requisito obrigatório e controverso - passamos agora à análise de como se deu esse processo no caso de Belo Monte. O primeiro obstáculo que buscaremos ultrapassar se refere à sua definição e identificação. A “Consulta Prévia” ou o “Consentimento Informado”, em que pese ser um conceito em formação e, portanto, em disputa, toma, no caso de Belo Monte, aspecto ainda mais conflituoso. Isso ocorre pelo fato de que não somente se discutem, neste caso, aspectos intrínsecos ao debate qualitativo do que seja uma consulta baseada no princípio do consentimento prévio e informado, como também se observa questionamentos consistentes sobre a própria existência de um processo de consulta no âmbito do licenciamento da maior obra de infra-estrutura em curso no país. Esbarramos numa espécie de “impossibilidade” mesma de análise, pois se não houve consulta, desaparece nosso objeto de estudo, o que desloca nosso foco para o campo de forças que se instaura em torno do processo que de fato se desenrolou. Sabedores deste embate optamos, a princípio, por entrar no mérito das chamadas oitivas<sup>20</sup>, buscando analisar o que o Estado brasileiro e os realizadores dos Estudos de Impacto Ambiental entenderam como consultas e porque esta definição não é partilhada pelo Ministério Público, pelas ONGs e pelos grupos indígenas afetados.

Como apontado no primeiro capítulo deste trabalho, há uma importante imprecisão, no âmbito do licenciamento de Belo Monte, quanto à definição do que foram as “oitivas indígenas”, ainda que em documentos oficiais do processo se afirme categoricamente que elas foram realizadas (ver cap.1 págs. 27-28). Analisemos, primeiramente, a resposta da Eletrobrás à pergunta 25 do requerimento dos movimentos sociais: “Como estão planejados e realizadas as Oitivas Indígenas? Quando? De que forma?”. A resposta contida no documento é de que “tem-se que as audiências públicas conduzidas dos dias 10 a 15 de setembro de 2009 devem ser consideradas o momento em que o IBAMA proporcionou a oitiva das comunidades afetadas pelo projeto do AHE Belo Monte”.

---

<sup>20</sup> No ofício 302/2009/PRES-FUNAI de 14 de outubro de 2009 assinado pelo presidente substituto da Funai, Aloysio Guapindaia, declara-se que “No tocante à realização das oitivas indígenas, esta Fundação considera que cumpriu o decreto legislativo 788/05, no decorrer do processo de licenciamento”.

#### 4.1 As audiências públicas no âmbito do processo de licenciamento

O histórico dos processos de licenciamento de grandes projetos de investimento remonta a um dos primeiros documentos norte-americanos que condicionam sua aprovação a estudos que apresentem custos e benefícios - o Harbor Act – 1902 (SOARES, 2009). As décadas de 1970 e 1980 ensejaram debates sobre os efeitos danosos de grandes projetos e prepararam o terreno para a instituição do licenciamento ambiental brasileiro. São marcos da formação do pensamento ambiental a convenção de Estocolmo de 1972 e a publicação do relatório “*Os limites do crescimento*”, pelo chamado Clube de Roma (MEADOWS et al., 1973). A lei nº 6938 de 31 de agosto de 1981 regulamenta o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e institui o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Este último tem como competência estabelecer as normas e critérios para realização de licenciamento ambiental.

O “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (CF/88 art. 225), é um direito difuso (Souza, 2012), o que significa, segundo o Ministério da Justiça, que não pode ser atribuído a um grupo específico de pessoas, pois diz respeito a toda a sociedade<sup>21</sup>.

Segundo Zhouri et al (2005), apesar de representar um passo histórico significativo em relação à proteção sócio-ambiental frente a projetos de desenvolvimento, o instituto do licenciamento está longe de ser satisfatório e vem sofrendo sistemática campanha negativa por parte do setor elétrico, principalmente após os já citados eventos de 2001. Os autores vão dizer que tal fato ocorre porque estão em disputa dois projetos políticos, a saber, o projeto democratizante, consubstanciado pela Constituição de 1988, e o projeto neoliberal, que tem no Consenso de Washington seu marco. Com predominância na atualidade, este último acaba por lograr uma apropriação dos espaços de decisão, além de operar uma sobreposição de suas concepções acerca das noções de sociedade e espaço. O meio ambiente deixa de ser considerado a partir de suas especificidades sociológicas e culturais diferenciadas para ser encarado como um fluxo de matéria e energia a serem inseridas racionalmente no mercado global

---

<sup>21</sup> <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={2148E3F3-D6D1-4D6C-B253-633229A61EC0}&BrowserType=IE&LangID=pt-br&params=itemID%3D%7B575E5C75-D40F-4448-AC91-23499DD55104%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>

(FASE/ETTERN, 2011). Como resultado, temos um licenciamento caracterizado pelo “paradigma da adequação” (ZHOURI et al, 2005 p. 18), que se configura numa inversão segundo a qual se busca adequar, através de medidas mitigatórias, o ambiente e as complexidades socioculturais ao projeto técnico, e não este àqueles. Tal inversão é caracterizada nas seguintes palavras de Viveiros de Castro:

Na verdade, é a própria idéia de sociedade que é reduzida a um estado ambiental, isto é, naturalizado, perante um Estado que, materializado em seu projeto de engenharia, assume o lugar da sociedade. O Confronto passa a ser entre um Estado e uma Natureza, um sujeito que age e outro que reage. Gente vira ambiente e a obra vira agente. Nesta mágica, desaparecem as sociedades, os grupos sociais concretos; evapora-se a dimensão do político, e não restam afinal senão duas Naturezas: a natureza bruta do Estado, que se abate sobre as populações “impactadas” como se fora um fenômeno natural – o enchimento de um reservatório devendo ser vivido como algo tão inexorável quanto uma enchente – e um estado bruto de Natureza, a que são assimiladas as comunidades indígenas, as populações rurais e urbanas e as lideranças políticas da região. (VIVEIROS DE CASTRO e ANDRADE, 1988, p.10 apud NASCIMENTO, 2011, p.124).

A finalidade das audiências públicas no âmbito de um processo de licenciamento está definida pela resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), nº009 de 03 de dezembro de 1987: “Art. 1º - A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO/conama/N.º 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. No âmbito do processo de licenciamento, as audiências públicas devem ser realizadas após o término dos estudos de impacto e antes da emissão da Licença Prévia. A crítica que se faz, porém, a esta forma de participação cidadã, é que ela se caracteriza mais como um elemento legitimador do processo do que realmente como algo inclusivo. A disponibilização tardia das informações para as audiências, único momento em que a população é chamada a dialogar com o projeto, gera o que os autores (FASE/ETTERN, 2011 p.91 ) vão chamar de “desconhecimento ativo”. Frente a essa situação, entidades sociais locais e demais interessados têm de recorrer a outras instâncias para formar seus entendimentos e posições. Retrato desta realidade é a percepção do jurista Paulo Bessa

citado como epígrafe na 6ª Ação Civil Pública do caso Belo Monte, que solicita a anulação das audiências:

A tradição autoritária da sociedade brasileira faz com que a Audiência pública seja, de longe, o mais criticado dos institutos de proteção ambiental. A mentalidade e a prática conservadora de nossas autoridades têm imensa dificuldade em assimilá-la como um efetivo instrumento de participação popular na gestão ambiental. Não poucas vezes as autoridades públicas manipulam as audiências públicas, designam locais praticamente inacessíveis para a sua realização, impedem o direito de livre manifestação dos cidadãos, etc. (Paulo de Bessa Antunes, Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lúmen Jures, 2000, p. 110/111 apud. 6ª ACP, p.1).

No caso de Belo Monte, não foi diferente. O primeiro contato que a população teve com o projeto foi de viés, tangenciado por relatos de uma nova empresa que faz pesquisas na região (trata-se do CNEC, em 1975) (FASE/ETTERN, 2011 p. 86). A própria expectativa de um empreendimento já foi suficiente para afetar a dinâmica da região e provocar, por exemplo, migrações em busca de trabalho (Ibid, p.122). Não houve um chamado para discussão, o processo foi todo conduzido internamente, nos gabinetes e escritórios até a, requisitada por lei, audiência pública. Os movimentos sociais (Fundação Viver, Produzir e Preservar, FVPP; Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu, MDTX; Grupo de Trabalho Amazônico, GTA; Federação dos Trabalhadores na Agricultura, FETAGRI – Regional e o Conselho Indigenista Missionário, CIMI Norte II) se esforçaram para conseguir recolher e disseminar as informações, que via de regra foram disponibilizadas em linguagem inacessível a uma população de baixa escolaridade, como é o caso (Ibid, p.86). Soma-se a isso um ataque deliberado aos movimentos, caracterizando-os como “contrários ao desenvolvimento” (Ibid, p.93), e uma campanha por parte da institucionalidade estatal, empresas e mídia (controladas pelos mesmos grupos) com o intuito de formar opinião e angariar apoio ao projeto.

Em que pese as citadas limitações estruturais do processo de licenciamento aqui expostas, questões procedimentais são levantadas no tocante às audiências públicas de Belo Monte. Nascimento (2011, p. 162-191) faz uma análise pormenorizada delas, buscando observar as relações entre os agentes envolvidos e evidenciar a manipulação de conteúdos visando à legitimação da obra. O primeiro ponto ressaltado pela autora se refere à questão da “participação” da sociedade. Segundo ela, este termo é

constantemente evocado no intuito de desqualificar o caráter de enfrentamento oposicionista e gerar uma falsa noção de inclusão dada pela simples existência deste ato procedimental. No entanto, segundo a autora, os espaços de debate são excludentes e aos discursos contrários são concedidas intervenções em caráter simbólico e externo ao processo de tomada de decisão. “Nestes contextos ritualizados, as palavras só são proferidas e, posteriormente, é dito que são aceitas e incorporadas sempre como uma espécie de ‘verdade mascarada’” (Ibid, p. 165).

De diversos relatos acerca das audiências públicas, podemos traçar um quadro das principais objeções. O sub-dimensionamento das localidades necessárias para uma abrangência satisfatória da população afetada levou à superlotação dos espaços escolhidos para sua realização em todos os quatro casos. Em Brasil Novo, o local escolhido para a audiência comportava 500 pessoas e o público presente estimado, segundo o IBAMA, era de 1.100 pessoas (NASCIMENTO, 2011, p. 167). Em Belém, o auditório para 480 não comportou os 700 presentes, gerando tumulto e bloqueio da entrada por parte do policiamento. Como alternativa, neste caso, foi disponibilizado um telão fora do recinto, o que certamente colocou obstáculos à efetiva participação (Ibid, p.178-179). Em Vitória do Xingu estavam presentes 1.500 pessoas que lotaram o estádio escolhido para a realização da audiência. A exposição prolongada ao sol, no entanto, causou um esvaziamento do público no decorrer do evento (Ibid, p.169-170). Em Altamira, um público de 5.000 pessoas compôs o que foi “uma das maiores audiências públicas da história dos grandes licenciamentos no Brasil” (Ibid, p.173).



**Audiência de Altamira 13/09/2009**

Fonte: NASCIMENTO, 2011.

### Audiência de Belém 15/09/2009



Fonte: <https://www.socioambiental.org/>

Outro ponto ressaltado tanto por Nascimento quanto na 6ª ACP refere-se ao policiamento ostensivo. As presenças da Força Nacional, Polícia Federal, Civil e Militar, com concentração, inclusive, em frente à mesa diretora, no caso de Altamira (Idem, p. 175), “demonstram que as condições de comunicação e liberdade foram retiradas destes eventos” (6ª ACP, p. 31). Em relato constante de matéria do Diário do Pará de 23 de setembro de 2009 (apud. SILVA, 2012, p. 10), uma servidora pública presente na audiência de Belém diz: “Fui surpreendida por uma barreira de policiais militares, aparentemente integrantes da chamada Força Nacional, que afunilavam o espaço de ingresso das pessoas ao recinto e, no final, tive meu acesso bloqueado por um desses policiais que, de pronto, me informou que “somente autoridades e pessoas autorizadas” poderiam ingressar naquele auditório”. Outro relato, da professora Syglea Lopes (ver p. 27 cap. 1), diz: “Meus alunos levaram a imagem de uma Audiência Pública onde havia um número exacerbado de policiais e autoridades, e do cerceamento da participação popular nesse processo.”

### Audiência de Altamira 13/09/2009



Fonte: Correio da Cidadania

### Audiência de Vitória do Xingu 12/09/2009



Fonte: NASCIMENTO, 2011.

No que diz respeito ao tempo reservado às manifestações do público, o regulamento das audiências estipula o prazo de 3 (três) minutos para as manifestações e “não permite a exposição daqueles interessados que detêm, em muitos aspectos, maior grau de conhecimento da região” (6ª ACP, p. 30). “Críticas à mesa – formada por representantes do IBAMA, Eletrobras, Eletronorte, governos estadual e federal e pesquisadores da Leme Engenharia, responsável pelo EIA/RIMA – significavam, corriqueiramente, o desligamento dos microfones, retirada do indivíduo do local de fala por meio da repressão da Força Nacional ou respostas evasivas após réplicas, sem direito a tréplicas.” (BARROS e RAVENA, 2011, p. 7).

Nesta mesma direção, segundo o Ministério Público, “a íntegra dos Estudos só foi entregue 9 dias antes da realização da primeira audiência” (6ª ACP, p.3). Nascimento (2011, p. 171) relata ausência de alguns documentos do EIA na página do IBAMA até às vésperas da realização das audiências. E que consta do relatório da empresa E.LABORE acerca das audiências, que a distribuição não havia sido finalizada à data de 30/08/2009, isto é, 12 dias antes do início das audiências. Outro ponto que contesta a publicidade do evento foi a participação ínfima de moradores de outras localidades - 270 pessoas em Altamira, 59 em Vitória do Xingu e 74 em Brasil Novo. Tal fato corrobora o pedido do Ministério Público para que sejam realizadas audiências nas seguintes localidades (6ª ACP, p.42-43), locais que serão ou já estão sendo afetados pelas obras:

- 1 – Placas
- 2 – Uruará
- 3- Medicilândia
- 4 - Pacajá
- 5 - Anapu
- 6 - Senador José Porfírio
- 7 - Porto de Moz
- 8 – Gurupá
- 9 - localidades de Belo Monte, Santo Antonio e travessões, além da margem direita do Xingu e as localidades de Ressaca, Fazenda e Galo, no município de Senador José Porfírio
- 10 - Travessão Cenec
- 11 - Travessão Km 45 Cobra-Choca (Volta Grande, Vitória do Xingu)



- 12 – Assurini (PA Assurini, PA Itapuama, PA Arara, PA Ressaca), na Agrovila Sol Nascente
- 13 – Travessão do Km 27
- 14 – TI Arara da Volta Grande do Xingu
- 15 – TI Paquiçambá
- 16 – MMCC-TA – Movimento de Mulheres
- 17 – Vitória do Xingu
- 18 – Arroz Cru, São Pedro
- 19 – Resex do Xingu – Comunidade Morro Grande
- 20 – Agrovila Leonardo da Vinci
- 21- Resex do Iriri e Riozinho do Anfrísio – Comunidade Morro (Riozinho do Anfrísio)
- 22 -Terra Indígena Tukumã

Como forma de ilustração, o relatório do MP traz as distâncias de alguns destes municípios em relação às localidades onde foram realizadas audiências (6<sup>a</sup> ACP, p.6-7):

Placas – Brasil Novo – 200 km

Uruará – Brasil Novo – 140 km

Medicilândia – Brasil Novo – 37,6 km

Pacajá – Vitória do Xingu – 255 km

Anapu – Vitória do Xingu – 179 km

Senador José Porfírio – Vitória do Xingu – 201 km

Gurupá – Vitória do Xingu - o município de origem é situado no Marajó, impossível o acesso por via terrestre.

E acrescenta: “Se na realidade do sudeste brasileiro já é bastante questionável que uma população situada a 200 quilômetros do auditório designado para os debates tenha condições efetivas de participação, na realidade paraense, fazer tal afirmação seria desconsiderar tudo quanto se conhece de participação popular” (6<sup>a</sup> ACP, p.14).

Todos os fatos aqui expostos servem para corroborar a posição da Desembargadora Selene Almeida, segundo a qual “não se confunde a consulta aos interessados, no caso do EIA, e a oitiva às comunidades indígenas prevista no § 3º do art. 231 da CF/88” (TRF-1, 2006). Observamos, assim, que em nada as audiências públicas realizadas em setembro de 2009 no âmbito do licenciamento da barragem de

Belo Monte se assemelham aos requisitos de uma Consulta/Consentimento Livre, Prévio e Informado, como ressaltados no capítulo anterior.

E se todos esses fatos não fossem já suficientes, ainda uma observação se faz pertinente. Como atesta a nota técnica 04/2010 de 29/01/2010 do IBAMA, respaldada nos pareceres 114/2009 e 06/2010, “a equipe mantém o entendimento de que não há elementos suficientes para atestar a viabilidade ambiental do empreendimento”. Um dos pontos centrais da insuficiência apontada pelos técnicos do IBAMA é a inconclusividade do hidrograma proposto no trecho de vazão reduzida (TVR), onde se situam as terras indígenas Arara da Volta Grande e Paquiçamba. Conclui-se, então, que nas audiências públicas realizadas em 2009 tampouco havia entendimento sobre tal questão chave para os indígenas daquela área.

#### **4.2 O “componente indígena” do estudo de impacto ambiental**

Tendo visto a total inaplicabilidade das audiências públicas no que se refere ao processo de Consentimento Livre, Prévio e Informado, passamos agora à análise das reuniões realizadas nas terras indígenas no período de dezembro de 2007 a setembro de 2009.

Na tabela (ANEXO B), disponibilizada no documento de resposta aos questionamentos dos movimentos sociais (págs. 55-59), temos um panorama do que foram essas reuniões. Há uma incompatibilidade entre as informações da primeira coluna acerca das reuniões de 2009, com o que vimos na primeira tabela exposta em nosso trabalho (capítulo 1 p. 28), retirada do documento 016/2009 – DILIC/IBAMA, referente à definição das audiências/oitivas indígenas. Observa-se também que a última coluna, de resultados, está quase que na totalidade em branco, somente fazendo referência à indicação de profissionais designados para a coordenação dos estudos antropológicos.

O primeiro quadro da tabela se refere à reunião concernente ao Termo de Referência (TR), que é o documento que estabelece as diretrizes dos estudos a serem realizados. Neste sentido dois fatos merecem ser colocados. O primeiro deles, objeto de contestação da 3ª ACP, ainda que não se referindo ao TR específico dos estudos “etnoecológicos”, mas ao restante do EIA/RIMA, merece ser destacado por sua gravidade e por exemplificar o modo como os empreendedores conduzem o processo de licenciamento.

No dia 27 de janeiro de 2007 foi entregue ao Gerente do IBAMA em Altamira documento anexo (doc.03). **O documento em questão foi requisitado por este signatário. O documento de lavra da empresa e labore (contratada para realização dos estudos de interação social do empreendimento) discorre longamente sobre a ausência do Termo de Referência:**

*Avaliamos que temos que tomar como premissa um fato concreto: ainda não existe Termo de Referência para execução dos EIARIMA do AHE BM. As injunções neste sentido, junto ao IBAMA, não têm surtido efeito.*

*(...) Sendo assim, recomendamos as seguintes ações:*

- *Mudar, devido às circunstâncias emergenciais, o escopo do nosso discurso estratégico, se provocados pela mídia e/ou sociedade, para explicar a realização dos atuais estudos, antes da consolidação do Termo de Referência.*

- (...)

- **EM CARÁTER INSTITUCIONAL, SUGERIR À SUPERINTENDÊNCIA /DIRETORIA DO IBAMA, EM BRASÍLIA, AUTORIZE QUE O ESCRITÓRIO DE ALTAMIRA TOME AS SEGUINTE INICIATIVAS:**

- **EXPEDIR, EM CARÁTER EMERGENCIAL, UM TERMO DE REFERÊNCIA PADRÃO/GENÉRICO, A SER APRESENTADO AOS RESPONSÁVEIS PELO PROJETO, EM QUE OS ESTUDOS COMPLEMENTARES DE INVENTÁRIO, ORA EM EXECUÇÃO, POSSAM SERVIR COMO COMPLEMENTAÇÃO;**

- **EXPEDIR DOCUMENTO OFICIAL, SOLICITANDO QUE OS RESPONSÁVEIS PELO PROJETO COMPLEMENTEM O TERMO DE REFERÊNCIA PADRÃO/GENÉRICO, ALEGANDO DEFICIÊNCIA INFRA-ESTRUTURAL E PODENDO APROVEITAR OS ESTUDOS DE INVENTÁRIO EM CONSECUÇÃO;**

**DESNECESSÁRIO A MENÇÃO À GRAVIDADE DAS AFIRMAÇÕES POSTAS. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE UM EMPREENDIMENTO QUE IRÁ AFETAR DIVERSAS COMUNIDADES INDÍGENAS E POPULAÇÕES TRADICIONAIS E CUSTARÁ BILHÕES DE REAIS É TRATADO COMO MERA FORMALIDADE A SER CUMPRIDA PARA A DESEJADA IMPLANTAÇÃO. SE EXISTE ALGUMA DEFICIÊNCIA BASTA LUDIBRIAR A POPULAÇÃO E COMUNIDADES AFETADAS OU, EM UMA TERMINOLOGIA MAIS ADEQUADA, (...) MUDAR, DEVIDO ÀS CIRCUNSTÂNCIAS EMERGENCIAIS, O ESCOPO DO NOSSO DISCURSO ESTRATÉGICO (3ª ACP, p.4-6, grifos no original).**

A segunda referência ao TR que queremos ressaltar está nos Volumes III (pág. 599) e IV (págs. 603-615) do Processo de Licenciamento<sup>22</sup>. Trata-se de reunião solicitada em 14 de novembro de 2007 pelo IBAMA à FUNAI para discussão acerca dos TRs e “procedimentos da oitiva às comunidades indígenas” (V III, p. 599).

O fluxograma (ANEXO C) apresentado na referida reunião não estaria inadequado não fosse o fato de o último passo, no qual o Congresso Nacional “Institui Decreto Legislativo autorizando as obras e consolidando os compromissos com as Comunidades Indígenas”, já tivesse sido realizado, embora sem a parte referente à consulta indígena. Pode-se abrir uma discussão a respeito do momento mais oportuno para a realização da consulta e autorização pelo Congresso Nacional. Se, antes do início dos estudos do EIA/RIMA, como advoga o MP na 1ª ACP (p.19) sob o argumento do Princípio da Economicidade, já que uma recusa em autorizar, advinda do processo de consulta com as comunidades resultaria no desperdício de dinheiro público gasto com os estudos; ou, se a consulta e autorização por parte do Congresso devem ser posteriores aos estudos do EIA/RIMA que vão servir de substância para uma tomada de decisão. Como vimos no capítulo 2, o Consentimento Livre, Prévio e Informado da comunidade indígena deve ser obtido anteriormente à qualquer autorização ou início de atividades e, portanto, prévio à instituição de Decreto Legislativo que autoriza o empreendimento. A autorização do Congresso e a delegação de sua competência para uma consulta posterior, além de destituir as comunidades exatamente do que as regulações estudadas pretendem assegurar - *autonomia* na persecução de seu desenvolvimento através de sua inserção na esfera *política* de tomada de decisão - gera uma imensa confusão por parte do órgão licenciador e até do Judiciário. Tal confusão pode ser corroborada por, além dos já citados pronunciamentos díspares acerca do que teriam sido as oitivas indígenas, alguns outros documentos emitidos pelo IBAMA (Volume V do processo de licenciamento p. 892-896)<sup>23</sup>.

No Memorando 190 DILIC/IBAMA, endereçado à Procuradoria Federal Especializada (PFE/IBAMA/ICMBio) em 25 de março de 2009, que encaminha a Informação 12/2009 DILIC/IBAMA, o diretor de licenciamento deste órgão solicita pronunciamento da Procuradora referente à interpretação acerca de uma decisão do STF. O fato é que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região havia proferido decisão em 13/12/2006 proibindo o IBAMA de realizar as oitivas indígenas sob alegação de que

<sup>22</sup> Disponível em: <http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidretricas/Belo%20Monte/Processos/>

<sup>23</sup> Disponível em: <http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidretricas/Belo%20Monte/Processos/>

esta é competência exclusiva do Congresso Nacional. Segundo consta no documento, o IBAMA deveria proceder aos estudos que seriam encaminhados ao Congresso para apreciação e deliberação após as oitivas indígenas (Volume 5, p.895). Ocorre, porém, que o caso foi levado ao STF e a Ministra Ellen Gracie (na Suspensão de Liminar 125) suspendeu a liminar do TRF e autorizou que o IBAMA procedesse às referidas oitivas sob a alegação da exiguidade temporal e premência energética, postergando o julgamento do mérito. O IBAMA se pronunciou por meio da Informação 12/2009, dizendo que “nunca foi [sua] intenção realizar a oitiva ou consulta específica às comunidades indígenas” por “não entender ser [a consulta] de competência [daquele] órgão, mas da FUNAI. Recordamos que estamos aí em março de 2009, exatamente dois anos após a SL 125. A Informação é finalizada: “existe hoje, por parte da Eletrobrás, a interpretação de que a necessária consulta/oitiva às comunidades indígenas deverá ser feita pelo IBAMA, ou pela FUNAI, mas com acompanhamento integral do IBAMA”. A Informação solicita ainda parecer da PFE para dirimir essas dúvidas, “uma vez que se trata de exaustivo processo de conversa e apresentação dos estudos etnoecológicos em 11 comunidades indígenas, todas de difícil acesso” (Volume 5, p.896).

Observadas as questões acerca do TR, temos as reuniões de agosto de 2008, onde se dá a apresentação das equipes que vão realizar os estudos. Começa a primeira das 3 consultorias em terras indígenas localizadas na Volta Grande do Xingu. Além das pesquisas de campo, as comunidades estudadas pela antropóloga Maria Elisa Vieira tiveram duas reuniões com representantes da Eletronorte e Leme Engenharia para esclarecimentos de dados técnicos e uma reunião de conclusão dos trabalhos em maio de 2009. Apesar de constar da tabela de reuniões (ANEXO B), da Eletrobrás, que as reuniões de maio de 2009 foram oitivas indígenas, as coordenadoras dos estudos contestam esta afirmativa. Segundo Maria Elisa Vieira, a consulta não ocorreu. “No início, a FUNAI falava que haveria oitiva no Congresso. Depois veio um ofício dizendo que não haveria”. Seu trabalho, disse-nos, era de identificar os impactos e construir propostas de mitigação. “Havia muita promessa que, agora que a hidrelétrica começa a ser construída, não aconteceu”. Perguntada sobre a reunião de 2009, Maria Elisa disse que foi uma reunião para a apresentação do relatório feito por ela.

Marlinda Patrício foi indicada pelos Arara da Volta Grande para realização dos estudos. Disse-nos que participou do processo para identificação daquela área indígena em 2004, quando iniciou uma estreita relação com a população. “Havia muita resistência e preocupação com relação ao projeto. Tive o cuidado de deixá-los

informados, passo-a-passo, sobre tudo o que iria acontecer”. Relatou-nos muitos problemas, como com a qualidade da água e o garimpo ilegal, e a preocupação de que esses problemas se agravassem. “Todo o quadro de impactos foi montado com eles”. Seu guia era o Termo de Referência da FUNAI, mas em sua avaliação o mesmo não era satisfatório. “Eles estavam, todos estávamos, esperando oitivas no Congresso. Mas foram pegos de surpresa depois da reunião de 2009, que foi considerada oitiva. Procurei dar segurança a eles, mas por trás disso tudo há toda uma dinâmica que foge ao nosso controle. Nós, pesquisadores, não temos poder político. Somente na relação com os índios e no estudo”. Também nos falou da dificuldade de dimensionamento dos impactos: “Tanto nós quanto os índios precisávamos de explicações dos engenheiros. Eles foram lá duas vezes, mas por mais que isso tenha acontecido é muito complexo. Nós fizemos previsões que estavam ao nosso alcance, mas nunca imaginaríamos o tamanho real do impacto. Aquilo é como um filme de exploração lunar, o canteiro de obras. Tenho uma série de aborrecimentos em relação a todo o processo. Houve muito atropelamento. Houve muita exaustão depois de um ano de estudos”. Marlinda relata ainda que todo o estresse do processo foi responsável por divisões dentro das aldeias. “A matriz de impactos e os programas ajudariam a vida deles. Eles querem que seja cumprido o plano dos estudos, mas nem isso aconteceu. As condicionantes não foram atendidas. Eles não queriam cesta básica, mas indenização pelo metro cúbico de água. Porém, Paquiçamba não acordava nisso, o que aconteceu foi uma carrada de alimentos e roupa”. Por fim, a antropóloga disse sentir-se traída, pois acreditava que iria participar da confecção do Plano Básico Ambiental (PBA). “Fomos alijados desse processo”.

Quanto às últimas reuniões nas aldeias, em agosto de 2009, há um vídeo muito divulgado na internet<sup>24</sup> com imagens da reunião de setembro na TI Arara da Volta Grande, o que nos fez crer que, ao menos dessas, poderíamos encontrar tal registro. Embora no documento de resposta às demandas dos movimentos, logo antes de disponibilizar a tabela em anexo, afirme-se que “esses contatos foram registrados por meio de fotos e filmagens e encontram-se disponíveis para consultas”, tivemos bastante dificuldade para localizar qualquer desses vídeos. Contatamos por telefone a sede da FUNAI em Brasília. Depois de transferências para bibliotecas e setores de comunicação e imprensa, percebemos que nem ao menos sabiam (ou afirmavam não saber) de que se tratavam as “oitivas indígenas” de Belo Monte ou as “reuniões nas aldeias no âmbito de licenciamento de Belo Monte”. Tentamos contato telefônico também com a Eletronorte

---

<sup>24</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=zdLboQmTAGE>

em Altamira, sem sucesso. Fomos à biblioteca da Eletrobrás, na rua Marechal Floriano nº 19 - Centro – RJ, onde fomos auxiliados por duas bibliotecárias; ainda assim não encontramos nada referente às “oitivas”, embora nos tenha sido disponibilizado um email através do qual, segundo elas, poderíamos ter informações mais específicas, pois tratava-se de um email criado com essa finalidade ([ahe-belomonte@eletrobras.com](mailto:ahe-belomonte@eletrobras.com)). Nosso email não obteve nenhuma resposta.

Diante das dificuldades impostas pelos canais de informação oficiais, passamos ao contato com os movimentos sociais, MP, ONGs e redes de articulação envolvidos com a questão. Contatamos o Instituto Socioambiental, a Comissão Pró-Índio SP, Xingu Vivo, MP, e mais alguns conhecidos envolvidos com as questões em Belo Monte. Nada conseguimos. Algum tempo depois, um contato ligado ao Xingu Vivo nos passou o contato de uma outra pessoa que, através de email, nos informou que tinha 5 desses vídeos, referentes às reuniões em agosto/setembro de 2009. Chegaram às suas mãos através de lideranças das aldeias, que conseguiram retirar da FUNAI em Altamira durante uma ocupação que realizaram. Cada um desses 5 vídeos tem cerca de uma hora e meia de duração. Destacamos alguns pontos que acreditamos merecer destaque por corroborarem um importante fato: durante todo o processo do Estudo, a oitava indígena é apresentada claramente para os indígenas como uma etapa posterior. Um direito pelo qual têm que lutar mas que foge ao controle daquelas instituições ali presentes. Abaixo alguns apontamentos do vídeo feito na reunião de 02/09/2009 na TI Paquiçamba (ressaltamos que no caso do vídeo de Paquiçamba, o mesmo não registra o início da reunião. Ficamos impossibilitados de saber quanto tempo transcorre até o ponto registrado e a referência, em minutos, diz respeito ao vídeo a que tivemos acesso).

0:8:00 Indígena diz que a comunidade não acredita mais em documento. E que muita coisa tem que ser feita antes da barragem.

0:10:00 Indígena diz que não pode acreditar no empreendedor, pois até hoje, depois de 25 anos da construção de Tucuruí, muita gente está na justiça e ainda não tem seus direitos reconhecidos. A resposta do representante da Eletronorte é que Tucuruí foi numa época muito complicada.

0:12:00 Representante da Funai diz que a reunião está perdendo o foco, que seria o de apresentar o processo tal qual ele se apresenta e as próximas etapas, desprezando as

dúvidas. Encaminha então a proposta de confecção da ata e assinaturas, que seria o último momento da reunião, em suas palavras. Um indígena reage dizendo que acha errado que a reunião seja feita de forma apressada. Que não tem oportunidade de tirar as dúvidas e que a equipe fez uma reunião no mesmo dia nos Maia (Arara da Volta Grande) e quer correr para ir embora. O representante da Funai reage dizendo que teve problemas nos Arara porque a liderança não estava no local a tempo para a reunião. Ressalta ainda que nem sempre a reunião é corrida como essa lembrando que em 18/08/09 havia disponibilidade de tempo mas os indígenas não quiseram fazer a reunião pois não havia representante do MP. “Nós não estamos aqui para começar e explicar o processo, estamos aqui para encaminhar o que vem pela frente. Nós temos horário sim, nós temos que viajar hoje, nós viemos aqui para concluir e levar a manifestação de vocês sobre esses assuntos. Eu acho que tá muito claro quais são as manifestações que vocês têm. E tá muito claro qual o papel que a Funai tem, que o Ibama tem, que o setor elétrico tem em relação a ver como a gente viabiliza a participação de vocês nas audiências públicas e como a gente pode rapidamente encaminhar isso pro congresso **PRA TENTAR GARANTIR A OITIVA INDÍGENA QUE NÃO ESTÁ GARANTIDA**”(grifo nosso).

Da reunião na TI Arara da Volta Grande, também em 02/09/2009, ressaltamos alguns pontos importantes. Optamos por transcrever, na íntegra, o trecho entre 0:6:45 e 0:17:40, no intuito de retratar o mais aproximadamente possível o contexto da reunião. Acreditamos também que tal trecho é bastante elucidativo. Na fala são citadas as primeiras reuniões, em 2007, pontuando-se por diversas vezes questões inconclusivas em relação às oitivas e remetendo a responsabilidade de realizá-las ao Congresso Nacional. São citadas as reuniões no âmbito dos estudos etnoecológicos. A reunião em curso é caracterizada como o “encerramento de uma etapa”. Atentamos para o fato de que a FUNAI, por meio de seu representante, se exime recorrentemente de responsabilidade quando diz, por exemplo, que “quem conduz o processo é o IBAMA” ou que “nós não mandamos no Congresso”.

0:4:45 (Eduardo Barnes FUNAI - após apresentar os presentes): “O momento agora seria pra falar o porquê dessa reunião, né? Essa reunião é um trabalho que a FUNAI faz em todos os procedimentos (...) de licenciamento ambiental. É uma reunião QUE A FUNAI FAZ com os índios, pra encerrar uma das etapas do trabalho”.



0:6:45 a 0:17:40 (Eduardo Barnes FUNAI): “Então, o processo de um empreendimento sempre é um processo muito complexo, envolve estudos, e um dos estudos principais é o que a gente chama de ‘componente indígena’. Então nesses estudos de impacto ambiental tem o componente biótico, é o que eles falam da biologia, dos animais, da fauna... o componente da paisagem, né? Terra, solo... e tem um componente que é o componente indígena. E quem acompanha o componente indígena é a FUNAI. (...) Então, nesse processo a gente tem alguns passos e vários desses passos foram dados. Em dezembro de 2007, a FUNAI fez uma reunião com as comunidades que estão envolvidas nesse processo. Fez-se a reunião falando que teria essa nova retomada do processo de Belo Monte. E apresentou quê [o] empreendimento. Teve aqui o Bruno pra explicar qual era o novo projeto de Belo Monte, como é que mudou, contar a história. A primeira coisa foi dizer para a comunidade: ‘ó, vem aí. O Governo Federal tem interesse de fazer um novo empreendimento aqui na área’. Explicou, na época, inclusive que o Congresso havia autorizado desde que se fizessem os estudos. Explicou, na época, também, que houve contestação do Ministério Público Federal dizendo que essa autorização do Congresso era inconstitucional porque essa autorização não podia ser dada sem ter ouvido os índios. Mas o Supremo Tribunal Federal concedeu ao Congresso (...) dizendo que poderia, sim, continuar executando desde que fizesse todo o ritual do licenciamento com o IBAMA acompanhando. É um processo, todo mundo sabe, bem polêmico, gera vários tipos de posicionamento na sociedade, dos vários setores, e os índios são um público altamente importante nesse processo e têm que ser ouvidos. Inclusive existe o parágrafo terceiro do artigo 231 da Constituição Federal que é claro que quando há aproveitamento de recursos hídricos influenciando nas terras indígenas tem que ter a oitiva do Congresso com os índios. **Essa reunião que a gente está fazendo NÃO é a oitiva do Congresso.** É uma reunião que a FUNAI faz em todos os empreendimentos que atingem terra indígena. É o que? O primeiro passo é avisar a comunidade de que existe um empreendedor; nesse caso o empreendedor é o governo, que tá querendo fazer o trabalho. Depois desse passo vem o segundo, que é a realização dos estudos sócio-ambientais, a gente também chama de estudos etnoecológicos. Enfim, a equipe de pesquisadores que esteve aqui com vocês, que ficou em duas etapas, né? Coordenada, no caso dos Arara da Volta Grande do Xingu, pela antropóloga Marlinda, né? E sua equipe. Eles estiveram aqui numa reunião em agosto de 2008 e terminaram o trabalho agora no início de 2009. Finalizaram os trabalhos com uma reunião que teve aqui, né? A FUNAI também estava presente. Então a FUNAI veio na primeira reunião

de abertura, depois veio na reunião pra apresentar a equipe, depois na reunião pra finalizar os Estudos, e agora nós temos essa reunião **pra encerrar essa etapa** e pra levar pra próxima etapa. É.... assim, a gente... o que é que vai acontecer daqui pra frente? Pra falar o que tem pra acontecer daqui pra frente o Thomás, que é do IBAMA, vai explicar pra vocês porque é o IBAMA quem conduz o processo de licenciamento. Não é a FUNAI quem conduz, quem conduz o processo de licenciamento ambiental é o IBAMA. Então, o Thomás, do IBAMA, lá da diretoria de licenciamento, ele vai explicar quais são os próximos... a próxima etapa. O que vai ocorrer? Eu vou deixar pra ele explicar pra não ficar falando muita coisa, não ficar repetitivo. Então, não sei se ficou claro até onde nós chegamos. Então nós estamos aqui nesse momento (mostra no quadro). Antes de ir pra próxima etapa, a FUNAI tem o papel nesse momento de ó, nós temos um prazo para entregar o parecer da FUNAI para o IBAMA. O prazo foi colocado pro dia 25 de agosto [setembro] agora. Até dia 25 a FUNAI tem que entregar ao IBAMA um parecer da FUNAI sobre o processo de licenciamento até onde a gente chegou. Então nessa reunião eu vou estar apresentando, preliminarmente, né? Não tá concluído o parecer, mas ele já tá bem esboçado, que posição é essa que a FUNAI tem, e toda sua equipe técnica, né? Claro, em relação ao empreendimento. Tem os estudos da Marlinda, os estudos da Maria Elisa do Paquiçamba, os estudos das outras etnias como Trincheira-Bacajá, Koatinemo, Arara da Cachoeira-Seca, do Km 17... Então a gente tem lido todo esse material para nos posicionarmos, por escrito, sobre o que vem. Então eu faria o mesmo nessa reunião, apresentaria a posição da FUNAI, pra vocês, sobre o empreendimento. E pra finalizar a reunião, a gente teria uma ata, né? Onde ficaria caracterizada a conclusão dessa etapa da FUNAI de comunicação com vocês, e a gente pode também, a gente tem feito nas outras reuniões, a gente já percorreu (cita TIs...) A gente já passou por todas essas, e as últimas reuniões estão sendo aqui em Arara e logo em seguida, hoje ainda, a gente vai fazer a do Paquiçamba pra encerrar essa etapa, que seriam as reuniões com as comunidades sobre o empreendimento antes da audiência pública. Então, lendo as atas dessas reuniões a gente percebe que os índios têm manifestado nessas atas a vontade de que o Congresso escute os índios. É uma vontade que os índios têm, inspirada no artigo constitucional, e a FUNAI como órgão indigenista, que faz também essa... que conversa com vocês, de encaminhar esse documento, cópia desse documento ao Congresso pra ele se manifestar. Nós não mandamos no Congresso, mas nós vamos encaminhar essa demanda pro Congresso. Então esse seria mais ou menos o formato dessa reunião, né? Eu poderia agora, se não

tiver nenhuma dúvida, passar pra parte do posicionamento da FUNAI. Mas se tiver alguma dúvida a gente pode... Eu acho que em relação ao empreendimento já foi falado muitas vezes, já tivemos muitas reuniões, me parece não ter... Apesar de ser um empreendimento que traz dúvidas em relação às incertezas do futuro. Mas assim, como é o projeto em si, já foi muito debatido já. Mas se tiver alguma dúvida tá aberta a palavra, tem aqui o representante da ELETRONORTE, ele pode contribuir com alguma dúvida do processo. Se não tiver nenhuma dúvida pra essa etapa eu iria apresentar o posicionamento da FUNAI em relação ao nosso parecer. Especificamente sobre o que a gente viu nos estudos sobre Arara da Volta Grande”.

Zé Carlos Arara pergunta: “Só queria que, quando fala da audiência pública, ela é voltada ao Congresso?”

Eduardo (FUNAI): “Não, a audiência pública é anterior ao que seria a oitiva indígena do Congresso. É uma etapa que ocorre em todo empreendimento, né? Depois que você faz os estudos ambientais, né? Você tem uma etapa que vai ocorrer ainda no mês de agosto [setembro]. Acho que a gente pode fazer o seguinte. O Thomas (IBAMA) explicar quais são as próximas etapas. **Quando é a audiência pública e quando SERIA a oitiva indígena. Eu falo seria porque ficou essa dúvida com o imbróglio onde o Congresso, ele ao ter autorizado com o Decreto 755 [DL 788/05], ele não entendeu dessa maneira.** (...) Mas nesse momento, então, eu passo para o representante do IBAMA pra ele explicar quais são os próximos passos”.

0:35:50 (Eduardo FUNAI): “Sua dúvida é: depois que acaba a audiência pública, vai ter uma audiência no Congresso com as comunidades indígenas? E essa é uma pergunta que nós não sabemos dar resposta no sentido em que a FUNAI não pode exigir, a FUNAI é do poder executivo e o Congresso, pelo decreto 788/05, ele colocou a responsabilidade de fazer o processo para o executivo. Então o que está sendo feito? As comunidades indígenas estão exigindo, se manifestando, e vai ser encaminhado ao Congresso para que o Congresso decida. Não somos nós da FUNAI, não é o IBAMA, não é o setor elétrico... quem decide se vai haver a possibilidade no Congresso de oitiva indígena... por que tá aqui, ó: (mostra no quadro) reuniões com comunidade, audiência pública e o outro passo, **se o processo não tivesse o Decreto Legislativo, teria uma oitiva indígena.** Isso, nós não temos essa competência de deliberar sobre o Congresso.

Nem se tem a forma ainda, nunca foi feito isso na História do Brasil. Seria, o parlamento vem até aqui, a cada aldeia? Cria-se um fórum específico e tal? Mas essa demanda a gente pode registrar em ata, como nas demais comunidades, que vocês querem uma audiência da comunidade com o Congresso.”

O que fica claro na observação dessas falas e dos documentos do processo é que nem mesmo o IBAMA e a FUNAI, designados pelo inconstitucional decreto que autoriza o empreendimento de Belo Monte antes da oitiva, tomam para si o papel que lhes foi, erroneamente, imputado. Suas alegações de realização das ditas “oitivas” se mostram uma estratégia argumentativa de enquadramento de processos outros às normas requisitadas. A ausência de um processo de oitiva é transparente também por não haver, no processo de licenciamento, nenhum documento onde conste um mínimo de formalização com as diretrizes, procedimentos, conclusões e ponderações de uma oitiva que satisfaça os parâmetros discutidos pela OIT, Nações Unidas, entre outros que se debruçaram sobre a questão. Um requisito como o Consentimento Livre, Prévio e Informado, que revela sua importância por merecer regulações específicas tanto por parte da Constituição Federal quanto de organismos internacionais, não pode se amparar em processos alheios para justificar seu cumprimento. Na verdade, o conceito de Consentimento Livre, Prévio e Informado – como explicitado no capítulo 2 deste trabalho – foi marginalizado pelos órgãos representantes do governo, como atestam as falas acima reproduzidas. De fato, elas atestam despreparo, ausência de autoridade e menosprezo pela resolução efetiva da grande questão indígena no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira metade do século XX coloca, em âmbito mundial, a questão do planejamento estatal como guia para o desenvolvimento. Segundo Diniz (1987), “o planejamento se tornou um consenso no mundo capitalista com a constatação de que o desenvolvimento impulsionado pelas livres forças do mercado, ao invés de produzir o equilíbrio espacial pelo melhor aproveitamento das vantagens comparativas dos países (e regiões) fomentava, ao contrário, desigualdades econômico-espaciais” (DINIZ, 1987 apud LEMOS, 2007).

Segundo Sachs (1997), “o início da era do desenvolvimento ocorreu em determinada data e hora. No dia 24 de janeiro de 1949, o Presidente Harry Truman, em seu discurso de posse ante o Congresso, chamou a atenção de sua audiência para as condições dos países mais pobres, pela primeira vez definindo-os como “áreas subdesenvolvidas” (SACHS, 1997, p.12).” Tal visão centraliza a noção de desenvolvimento nos países ricos como modelo a ser seguido e associa, diretamente, desenvolvimento a crescimento econômico. Outras noções de desenvolvimento virão e outras formas de medi-lo, como em “Desenvolvimento como Liberdade”, (SEN, 2000) e a adoção, pela ONU, do Índice de Desenvolvimento Humano como novo parâmetro de medição de bem estar social. Embora se possa ainda e sempre encontrar críticas pertinentes, também não se pode deixar de notar o alargamento do conceito pela inclusão de aspectos sociais, políticos, bem como a ampliação do debate acerca de justiça e direitos.

Em “A Grande Transformação”, Polanyi (2000) analisa o surgimento da economia de mercado, as conseqüências para a sociedade da época e seu ocaso com o surgimento de regimes totalitários. Embora editado em 1944, essas reflexões atingem a conjuntura neo-liberal contemporânea:

As décadas de 1830 e 1840 presenciaram não apenas uma explosão legislativa que repelia as regulamentações restritivas, mas também um aumento enorme das funções administrativas do estado, dotado agora de uma burocracia central capaz de executar as tarefas estabelecidas pelos adeptos do liberalismo (...) o laissez-faire não era o método para atingir alguma coisa, era a coisa a ser atingida.

Segundo essa forma de configuração da sociedade, o mercado, antes um aspecto (ainda que muitas vezes fundamental) do todo social, toma o lugar central, abarcando todos os aspectos da vida. A necessidade de regulações que protejam a sociedade desse “guia cego” que é o mercado auto-regulado surge invariavelmente dos diversos setores da sociedade. “De fato, as regulamentações e os mercados cresceram juntos. O mercado auto-regulável e a idéia da auto-regulação se constituiu numa inversão completa da tendência do desenvolvimento” (POLANYI, 2000).

Vemos que “desenvolvimento” é um conceito abstrato que designa um processo e é utilizado por ideologias muitas vezes discordantes para justificar a tomada de um rumo político e a utilização dos aparelhos burocráticos do Estado. Seu sentido não pode ser tomado como absoluto. Como nos lembra Ortega y Gasset, “é pura inércia mental do ‘progressismo’ supor que conforme avança a história, assim cresce a folga que se concede ao homem para poder ser indivíduo pessoal. (...) Não; a história está cheia de retrocessos nesta ordem, e talvez a estrutura da vida em nossa época impeça superlativamente que o homem possa viver como pessoa”(ORTEGA Y GASSET, ?, p.44).

Neste sentido, Franco (2011) analisa o Direito ao Desenvolvimento, que tem seu marco na Declaração das Nações Unidas de 04 de dezembro de 1986, como um direito-síntese que ultrapassa a divisão entre, de um lado, direitos civis e políticos e, de outro, direitos econômicos, sociais e culturais. Trata-se da promoção de uma estrutura/institucionalidade capaz de promover a aplicação do conjunto dos direitos humanos. Em uma perspectiva intercultural, coloca a questão do respeito à diferença.

Neste contexto, o caso de Belo Monte é emblemático, pois além de ser o carro chefe do maior programa de desenvolvimento em curso no país, se insere num contexto territorial que coloca em evidência questões cruciais para o desenvolvimento na atualidade, a saber, a questão ambiental e o direito de populações locais aqui representado pelo direito dos povos indígenas de perseguir seu desenvolvimento de forma autônoma. Vale ressaltar que 414 das 691 terras indígenas brasileiras estão na Amazônia. Em extensão territorial isso representa 98,47% do total de terras indígenas no Brasil, perfazendo 111.108.392 hectares<sup>25</sup>. Tal fato mostra que esse mesmo cenário abordado aqui com o caso de Belo Monte, se concretizadas as intenções expressas nos planos de expansão de energia, se repetirá diversas vezes, o que corrobora a importância de nos debruçarmos sobre essa questão. Segundo dados do Plano Decenal de Expansão

---

<sup>25</sup> <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>

de Energia 2022 (PDE 2022), prevê-se um incremento, para a Região Norte, de 227% de sua capacidade instalada no período até 2022. Isto representa um incremento da participação da Região no Sistema Integrado Nacional (SIN) de 16%, chegando a 26% de toda a energia elétrica produzida no Brasil em 2022 (MME/EPE, 2013, p. 81).

No primeiro capítulo, buscamos situar o caso da barragem de Belo Monte no contexto histórico brasileiro. Vimos como a segunda metade do século XX no Brasil se caracteriza por um modelo de planejamento centralizado aos moldes dos polos de crescimento de François Perroux segundo o qual o desenvolvimento de uma região deve se dar através da inserção de uma *indústria motriz* que proporcione o surgimento de outras indústrias e toda uma cadeia econômica incentivada pelo efeito de aglomeração a partir de uma aliança entre a iniciativa privada e a estatal. Nos países subdesenvolvidos, a implementação dessas inovações devem ocorrer, a princípio, com o auxílio de países mais desenvolvidos. Segundo CORRAGIO (1978), sob a estratégia dos Polos de Crescimento, o trabalho do planejador fica reduzido à identificação de lugares para implantação dos projetos. Neste sentido, Vainer e Araújo (1992) lembram que a lógica de apropriação do território pelos grandes projetos de investimento faz daquele um indistinto campo de oportunidades de negócios onde o que prevalece é tão somente o recurso a ser explorado. A lógica de desenvolvimento regional a partir das especificidades locais, de sua dimensão particular, histórica, relegada, em detrimento do circuito cego do capital. É neste contexto que surge a “vocação energética” da Amazônia, por meio de um processo forjado e articulado entre o governo nacional e potências estrangeiras (cf. LEMUS, 2007).

Após caracterizar a área de implantação, um mosaico de Unidades de Conservação e terras indígenas ainda preservado em meio ao cerco do desenvolvimento que se fecha no entorno, mostramos como o projeto de Belo Monte tem suas origens remontadas ao plano de aproveitamento integral do rio Xingu proposto entre as décadas de 1970 e 1980. Uma grande questão surge sobre este ponto. Seria o redesenho do projeto um compromisso efetivo frente às pressões que se opuseram vinte anos atrás, ou apenas uma estratégia de implementação ou, em outras palavras, como ressaltado no discurso da empresa responsável pelo EIA no capítulo 3, um discurso estratégico para dissuadir a opinião pública? Ainda sobre o redesenho do projeto inicial, a fala do presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Mauricio Tolmasquim, em uma conferência sobre Belo Monte no Parlamento Europeu, em 14 de novembro de 2013, é interessante:

Esse Canal de 1,8 bilhões de dólares está sendo construído porque nós, brasileiros, nos preocupamos com nossos indígenas. E pra esses 225 indígenas que moram na volta grande do Xingu, eu vou repetir, são 225 indígenas, nós estamos fazendo um canal que é maior do que o Canal do Panamá, 1,8 bilhões de dólares, pra que 225 indígenas não sejam afetados pela inundação e não sejam deslocados. As outras terras indígenas, nenhuma delas será inundada.”<sup>26</sup>

Algumas questões nesta fala se mostram bastante relevantes. Primeiro, que a “concepção hídrica”<sup>27</sup> de atingido do setor elétrico, a mesma pela qual é minimizado o impacto a todas as demais terras indígenas, chega ao extremo de considerar menos importante a falta de água do que o excesso da mesma. Segundo, que pode ser tomado até como uma hipocrisia o fato de se dizer que os 1,8 bilhões de dólares, certamente muito bem vindos pela empresa responsável por construir uma estrutura maior que o Canal do Panamá, são uma bondade para com os mesmos índios aos quais foi negado participar do processo decisório de implantação do empreendimento. E ainda, sabendo que, durante a construção da Barragem a empresa canadense Belo Sun, inicia os trâmites de licenciamento para o que será a maior mina de ouro no Brasil a ser instalada na mesma Volta Grande e que se beneficiará de sua vazão reduzida. São interesses muito relevantes economicamente para que se possa crer em discurso tão simplista.

Finalizamos o primeiro capítulo, então, com um panorama de todo o processo de licenciamento do projeto de Belo Monte, fazendo um paralelo com as Ações Civis Públicas impetradas pelo MP, e situando o complexo embate gerado pela obra proposta.

Como o foco que buscamos privilegiar para uma análise acerca da relação desenvolvimento versus direitos foi o direito indígena de consulta frente a projetos que os afetam, o capítulo 2 foi dedicado à fundamentação teórica desse direito. Através de um resgate histórico, caracterizamos a questão indígena brasileira a partir dos principais conceitos que fundamentam o direito à terra e à persecução autônoma ao desenvolvimento. Quanto à questão da autonomia, buscamos as raízes do conceito do Consentimento Informado na medicina clínica e de pesquisa e vimos como se deu a sua apropriação pelo direito coletivo dos povos. Resgatamos também os principais pontos atinentes à definição e aplicação do Consentimento Livre, Prévio e Informado.

---

<sup>26</sup> Fala em 2:16:00 do vídeo da conferência disponível em: <http://greenmediabox.eu/archive/2013/11/14/belo-monte-mega-dam/>

<sup>27</sup> Para uma discussão sobre a concepção hídrica de atingido ver VAINER, C.B. Conceito de “Atingido”: uma revisão do debate. In: ROTHMAN, F.D. (Org.). Vidas Alagadas – conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. Viçosa: UFV, 2008. p. 39-63.



Coube ao terceiro capítulo analisar a aplicabilidade do princípio do Consentimento Informado no caso de Belo Monte. Exhaustivamente cobrado por parte dos movimentos sociais, das academias, entre outros setores da sociedade, o dever da consulta é reconhecido pelo Congresso Nacional quando da promulgação do Decreto Legislativo 788/05. Porém, num processo apressado que chegou a ser chamado de “projeto bala” pelo senador Luiz Otávio (PMDB-PA), a oitiva às comunidades indígenas ficou delegada ao executivo, que deveria fazê-la depois de já autorizada a implantação pelo Congresso. É uma contradição, em termos, delegar a consulta prévia para depois. A questão é que se buscou fazer o parecer do órgão ambiental (IBAMA) e da autarquia responsável pelas questões indígenas (FUNAI), o fato anterior ao qual se realizaria a consulta prévia. Mas para quê uma autorização do Congresso sem oitiva se o fato importante que a solicita é a afecção de terra indígena? Tal imprecisão gerou um desentendimento até mesmo por parte dos respectivos delegados para a função, o que acabou resultando em declarações evasivas e genéricas acerca do que teriam sido as “oitivas” no caso de Belo Monte. O que ficou transparente após a análise das reuniões reivindicadas como “oitivas”, é que de maneira alguma elas se aproximaram dos parâmetros do Consentimento Informado, e que foram, mais que tudo, uma estratégia argumentativa para dar por cumprida uma demanda formal.

Uma importante questão levantada no capítulo 3 refere-se à efetividade do licenciamento ambiental no que tange a sua proposta de adequação de atividades potencialmente degradantes ao meio sócio-ambiental. Tal questão foi bem ilustrada, por exemplo, na fala de Andréa Zhouri (ABA-UFGM) durante o seminário "A Hidrelétrica de Belo Monte e a Questão Indígena", ministrado em 07 de fevereiro de 2011 na Universidade de Brasília.<sup>28</sup>

No Brasil, nós temos hoje três grandes visões a respeito do licenciamento ambiental: uma, trata o licenciamento como uma barreira ao desenvolvimento - essa visão corresponde a parte dos setores governamentais, do empresariado, sobretudo do setor elétrico; uma segunda visão trata o licenciamento como suficiente - ele só precisa ser aplicado corretamente – boa parte dos técnicos e dos agentes ambientais compartilha dessa visão; e uma terceira visão que acha que o licenciamento é insuficiente como instrumento de avaliação da viabilidade sócio-ambiental e cultural dos povos atingidos pelas obras. O licenciamento ambiental foi um avanço no marco regulatório a

---

<sup>28</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=np0Ln9pzJ5E&list=FLcpscPGIEmYLhoRKmbJsquA&index=12>

partir da década de 1980; contudo, ele é limitado porque é desenhado a partir de uma lógica – e é sobre essa lógica que eu vou falar um pouco: a lógica urbano-capitalista de apropriação da natureza e o planejamento centralizado que se acirra a partir do PAC - Plano de Aceleração do Crescimento. O processo de licenciamento, na verdade, inicia-se quando os projetos já foram aprovados pelo planejamento centralizado. E a obra aparece como um fato inexorável, inquestionável. Belo Monte não é o único caso, infelizmente, mas é o caso monumental, é o caso exemplar, que mostra justamente os limites dessa lógica.”

Para corroborar o questionamento de Zhouri, consideramos pertinente documento da Associação dos Servidores do Ibama-DF, onde se lê:

São comuns abordagens qualificando os procedimentos de licenciamento como meramente burocráticos, lentos e responsáveis pelo entrave de diversos projetos de desenvolvimento. Essas mesmas abordagens vinculam os problemas às pessoas que atualmente se encontram em posições de gerenciamento, como se essas pudessem simplesmente ignorar os dispositivos da legislação ambiental. (...) Quando se concede uma licença ambiental, não se configura apenas a emissão de um documento burocrático, que os investidores têm necessidade de obter para o desenvolvimento de determinada atividade. Um documento dessa natureza assegura que determinado empreendimento, sob certas condições, apresenta viabilidade ambiental”. (Associação dos Servidores do Ibama-DF, A Verdade sobre o Licenciamento Ambiental. Brasília, 21 de setembro de 2004.)

E, ainda, um artigo de uma servidora da FUNAI.

E possível afirmar que existem hoje, na Funai, antropólogos que estão, literalmente, a serviço do PAC e que atuam no acompanhamento direto de processos de licenciamento ambiental de grandes obras que afetam Terras Indígenas, tal qual as Usinas Hidrelétricas de Belo Monte, do Rio Madeira, a pavimentação da BR-319 e da Transamazônica, dentre outras tantas.(...) A ordem vigente, já explicitada em discursos do Presidente da República, é de que a Funai – e os índios – não pode mais ser um “empecilho” para as obras do PAC e aqueles profissionais estão lá exatamente para ajudar nos processos. (...)Sabemos que a Usina de Belo Monte não é um empreendimento viável, em nenhum aspecto, e que as condicionantes jamais serão observadas. Diante disso, qualquer servidor da Funai teria todas as prerrogativas para se recusar a assinar o Parecer, em nome da própria missão institucional do órgão de proteger os Direitos dos Povos Indígenas e em nome

de motivações éticas. Mesmo com tais prerrogativas, o Parecer foi assinado e encaminhado ao Ibama. (GOBBI, 2010, p.78).

Mas não é só por parte do executivo e do legislativo que vemos o comprometimento dos altos escalões com a consecussão a todo custo de projetos. Em artigo do Desembargador Souza Prudente (TRF/1ª Região) datado de 06 de junho de 2013 e que leva o título de “O Terror Jurídico-Ditatorial da Suspensão de Segurança”, temos uma construção histórica do dispositivo suspensivo tantas vezes utilizado contra as liminares concedidas às Ações Civis Públicas do caso de Belo Monte. Trata-se de dispositivo criado no seio do regime ditatorial através da Lei nº 4348 de 26 de junho de 1964, por meio da qual se permite ao presidente do tribunal, quando provocado por pessoa jurídica de direito público, sustar, em nome da ordem, segurança e economia públicas, a execução de liminar ou sentença. Reeditada em contextos igualmente autoritários, como quando do seqüestro dos ativos financeiros pelo governo Collor pela Lei nº8437 de 30 de junho de 1992 e, mais tarde, pela Medida Provisória nº 2180-35 de 24 de agosto de 2001, com o intuito de assegurar a política de privatização de empresas estatais, o dispositivo de Suspensão de Segurança “implanta o juízo de exceção (...), com o terror jurídico-ditatorial das cúpulas do Poder Judiciário do Brasil” (PRUDENTE, 2013, p.9-10).

De ver-se, assim, que o texto normativo em referência estrangula, com requintes de crueldade, a garantia constitucional do devido processo legal e da segurança jurídica, em tons de violência autoritária, próprios dos regimes ditatoriais, anulando-se o juízo natural das instâncias judiciais singulares e colegiadas (CPC,art.512), com o propósito indisfarçável de enfraquecer e intimidar os magistrados do Brasil, ao restabelecer o império do juízo de exceção na suspensão de segurança, no âmbito monocrático das decisões presidenciais de nossos Tribunais, que só tardiamente se manifestam em sessão de julgamento colegiado sobre essas suspensões, quando já se tornam irreversíveis e com danos irreparáveis ao interesse público, ante situações de fato consolidadas pelo decurso do tempo no processo (PRUDENTE, 2013, p.6-7).

Por fim, cabe ressaltar aqui o flagrante ataque, em curso, aos direitos indígenas, que pode ser verificado pela análise das leis, decretos e outros instrumentos legais relativos a direitos das populações indígenas. Em trabalho realizado pelas antropólogas Oiara Bonila e Artionka Capiberibe, em anexo (ANEXO D), temos um panorama

bastante suficiente para atestar tal comprometimento, sobretudo da chamada Bancada Ruralista no Congresso Nacional.

No desenrolar desta dissertação nos deparamos com realidades extremamente importantes do modo de fazer política no Brasil. Longe de ser um relato exaustivo, e sem intenção denunciatória, o que se objetivou foi um estudo aprofundado pela revisão crítica dos especialistas acerca de processos em curso.

Esperamos ter podido cumprir com os objetivos que traçamos ao abordarmos as importantes questões reivindicatórias de direito ao ambiente saudável e respeito às populações indígenas brasileiras.

## **REFERÊNCIAS:**

BADIOU, Alain. **Ética**: Um ensaio sobre a consciência do mal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

BAINES, Stephen G. O EIA-RIMA da Usina Hidrelétrica Belo Monte e as Populações Indígenas. In: SANTOS, Sônia M.S.B.M.; HERNANDES, Francisco del M. (Org.). **Painel de Especialistas**: Análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 2009. p.70-74. Disponível em: <[http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/pdf/pdf3/Belo\\_Monte\\_Painel\\_especialistas\\_EIA.pdf/at\\_download/file](http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/pdf/pdf3/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf/at_download/file)>

BARROS, Thiago Almeida; RAVENA, Nírvea. **Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte**: do palco ao recorte midiático. In: Encontro da Compolítica, 4., 2011, Anais do IV Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Thiago-Almeida-Barros.pdf>>

BRUM, Eliane. Aprovação apressada. **Revista Época**. Rio de Janeiro: Globo, 2005. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR71071-6014,00.html> Acesso em: 05/10/2013

CALDAS, Roberto de Figueiredo. Aplicação de normas internacionais no Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: GARZON, Biviany Rojas (Org.). **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**: Oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 51-58.

COBO, Martinez. **Study of the problem of discrimination against indigenous populations**. Nova Iorque: Nações Unidas, 1981.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil**: história, direitos e cidadania. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

ESIMOLA, Willy Loyombo. Le consentement libre, préalable et informé : droit de veto et/ou instrument de protection des droits territoriaux et des ressources des peuples autochtones? In: OSAPY (Ed.). **Les peuples autochtones et le consentement libre, informé et préalable**. Kinshasa: FPP, 2013. Disponível em: <<http://www.forestpeoples.org/publications/results/language%3Afr?page=1>>

FADEN, Ruth R.; BEAUCHAMP, Tom L. **A history and theory of informed consent**. New York: Oxford University Press, 1986.

FAINGUELERNT, Máira Borges. **Meandros do discurso ambiental na Amazônia**: uma análise crítica do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado em Ciência Ambiental)-Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

FIGUEROA, Isabela. A convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In: GARZON, Biviany Rojas (Org.). **Convenção**

**169 da OIT sobre povos indígenas e tribais:** Oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 13-48.

FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira. **O direito humano ao desenvolvimento em perspectiva intercultural:** considerações sobre os direitos dos povos indígenas em grandes projetos de investimento. O caso da hidrelétrica de Belo Monte. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado em Ciências Jurídicas)-Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil.** Brasília: 2002. Disponível em:  
<<http://www.fpabramo.org.br/uploads/olugardaamazonianodesenvolvimento.pdf>>

GARZON, Biviany Rojas (Org.). **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais:** Oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

GOBBI, Izabel. A Funai como campo de atuação dos antropólogos. In: TAVARES, Fátima (org.) **Experiências de Ensino e Prática em Antropologia no Brasil;** Brasília: Ícone, 2010

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **FVPP – A história do movimento pelo desenvolvimento da Transamazônica e Xingu.** Brasília: MMA, 2006.

KRAUTLER, Don Erwin. Mensagem de abertura. In: SEVÁ FILHO, A. Oswaldo (Org.). **Tenotã-mõ:** Alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. São Paulo: International Rivers Network, 2005. p.9-13.

LEBUISS, Véronique. **Le Libre consentement préalable et éclairé:** Contribution synthèse sur une pratique en développement. Montreal: IEIM, 2009.

LEMUS, Chélen Fischer de. **O processo sociotécnico de eletrificação na Amazônia:** articulações e contradições entre Estado, capital e território (1890 a 1990). 2007. Trabalho de conclusão de curso (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

LEVI, Primo. **The Drowned and the Saved.** New York: Summit Books, 1988.

MEADOWS, Dennis et al. **Limites do crescimento.** São Paulo: Perspectiva, 1973.

MELO, Antônia. O assédio da Eletronorte sobre o povo e as entidades na região de Altamira. In: SEVÁ FILHO, A. Oswaldo (Org.). **Tenotã-mõ:** Alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. São Paulo: International Rivers Network, 2005. p. 55-57.

MELLO, Cecília. Elementos para análise do RIMA de Belo Monte à luz das conclusões e recomendações do projeto Avaliação de Equidade Ambiental. In: SANTOS, Sônia M.S.B.M.; HERNANDES, Francisco del M. (Org.). **Painel de Especialistas:** Análise

crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 2009. Disponível em:  
<[http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/pdf/pdf3/Belo\\_Monte\\_Painel\\_especialistas\\_EI\\_A.pdf/at\\_download/file](http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/pdf/pdf3/Belo_Monte_Painel_especialistas_EI_A.pdf/at_download/file)>

MULLER, Regina. Os Asuriní do Xingu. In: SANTOS, Leinad Ayer O.; ANDRADE, Lúcia M. M. de (Org.). **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. p.173-178.

NASCIMENTO, Sabrina Mesquita do. **Usina hidrelétrica de Belo Monte: o campo de forças no licenciamento ambiental e o discurso desenvolvimentista dos agentes políticos**. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)-Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. Edição eletrônica. Disponível em:  
<<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/ortega.pdf>>

POLANYI, Karl. **A grande transformação: As origens da nossa época**. Rio de Janeiro, 2000.

PRUDENTE, Antônio Souza. O terror jurídico-ditatorial da suspensão de segurança e a proibição do retrocesso no estado democrático de direito. **Revista Magister de direito civil e processual civil**. Porto Alegre, v. 10, n. 55, p. 108–120, jul./ago., 2013. Disponível em:  
<[http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o\\_terror\\_juridico\\_completo.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o_terror_juridico_completo.pdf)>

SACHS, Wolfgang. Anatomia política do desenvolvimento sustentável. **Revista Democracia Viva**. Rio de Janeiro, n.1, p.11-23, nov. 1997.

SALM, Rodolfo. Belo Monte: a farsa das audiências públicas. **Correio da Cidadania**. 05 de outubro de 2009. Disponível em:  
<[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3827:submanchete061009&catid=28:ambiente-e-cidadania&Itemid=57](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3827:submanchete061009&catid=28:ambiente-e-cidadania&Itemid=57)>

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. Coimbra: Almedina, 2013.

SANTOS, Leinad Ayer O.; ANDRADE, Lúcia M. M. de (Org.). **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVÁ FILHO, A. Oswaldo (Org.). **Tenotã-mõ: Alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu**. São Paulo: International Rivers Network, 2005.

SEVÁ FILHO, A. Oswaldo. Obras na volta grande do Xingu – um trauma histórico provável? In: SANTOS, Leinad Ayer O.; ANDRADE, Lúcia M. M. de (Org.). **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. p. 25-41.

SILVA, Josiele Souza da. **A prática da invisibilidade social no discurso midiático sobre as audiências públicas da Usina Hidrelétrica de Belo Monte**. In: Conferência Brasileira de Mídia Cidadã, 8., 2012, Anais da III Conferência Sul-Americana / VIII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.unicentro.br/redemc/2012/artigos/06.pdf>>

SOARES, Daniella Feteira. **Medir e valorar**: limites e possibilidades das análises de custo-benefício na avaliação de perdas intangíveis. Trabalho de conclusão de curso (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício da cidadania. **Revista da faculdade mineira de direito**. Belo Horizonte, v. 15, n. 30, p. 257-272, 2012.

TODOROV, Tzvetan. **A Conquista da América**: a questão do outro. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

VAINER, Carlos B.; ARAUJO, Frederico Guilherme B. de. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VIDAL, Lux B. Os Kararaô do Rio Xingu. In: SANTOS, Leinad Ayer O.; ANDRADE, Lúcia M. M. de (Org.). **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. p.159-162.

VIG, Stéphanie. Le consentement libre, préalable et éclairé en droit international. In: OSAPY (Ed.). **Les peuples autochtones et le consentement libre, informé et préalable**. Kinshasa: FPP, 2013. Disponível em: <<http://www.forestpeoples.org/publications/results/language%3Afr?page=1>>

ZHOURI, A., LASCHEFSKI, K. e PAIVA, A. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, A. et al. (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**. BH: Autêntica, 2005.

## REFERÊNCIAS JURÍDICAS:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.



BRASIL. Ministério Público Federal. Ministério Público do Estado do Pará. Ação Civil Pública. **Processo nº: 2006.39.03.000711-8**, 2006. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2012/arquivos/Tabela%20de%20acompanhamento%20atualizada%20em%2028082012.pdf>>

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº788/05 de 13 de julho de 2005. **Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás**. Brasília. DF: 2005.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (STF). **SUSPENSÃO LIMINAR Nr. 125**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/sl125.pdf>>

TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIAO (TRF-1). **AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2006.01.00.017736-8/PA**. Voto da Relatora: Desembargadora Federal Selene Almeida. Brasília: 2006.

#### **DOCUMENTOS:**

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S/A (ELETROBRÁS). **Atualização do inventário hidrelétrico da bacia do rio Xingu**: Alternativas locacionais de Belo Monte. Rio de Janeiro: MME/Eletrobrás, 2006.

\_\_\_\_\_. **Atendimento aos esclarecimentos contidos no ofício nº 1057/2009/DILIC/IBAMA de 09/10/2009**. Rio de Janeiro: MME/Eletrobrás, 2009.

FASE/ETTERN. **Projeto avaliação de equidade ambiental**: como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro: FASE/ETTERN, 2011. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3719>>

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME)/EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Plano decenal de expansão de energia 2022**. Brasília, MME/EPE, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)**. Genebra: OIT, 2013.

STAVENHAGEN, Rodolfo. **Intervención Oral del Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas**. Forum Permanente sobre Questões Indígenas. Quinta Sessão. 2006, Nova Iorque. Disponível

em:<<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/9D82A182BE24A265C1257178004373C6?opendocument>>. Acesso em: fev/2014

UN-REED. **Guidelines on free, prior and informed consent**. Genebra: Nações Unidas, 2013.

WCD. **Dams and development: a new framework for decision-making**. Londres: Earthscan, 2000. Disponível em: <<http://www.internationalrivers.org/resources/dams-and-development-a-new-framework-for-decision-making-3939>>

### **SÍTIOS ELETRÔNICOS:**

<http://www.xinguvivo.org.br/>

<http://www.socioambiental.org/>

<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>

<http://www.funai.gov.br/>

<http://www.mma.gov.br/>

<http://undesadspd.org/IndigenousPeoples.aspx>

<http://www.eletronbras.com/elb/data/Pages/LUMIS293E16C4PTBRIE.htm>