

# SIGNIFICADOS DO DIREITO À CONSULTA: POVOS INDÍGENAS VERSUS UHE BELO MONTE

*Jane Felipe Beltrão*<sup>1</sup>

*Assis da Costa Oliveira*<sup>2</sup>

*Felício Pontes Jr.*<sup>3</sup>

A movimentação política dos povos indígenas em contraposição às medidas governamentais de implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte), no rio Xingu, no estado do Pará, ocorre desde 1989 e, com o passar dos anos, arrefeceu ou tornou-se candente de acordo com o processo político-governamental de investidas para a construção do empreendimento.

Em 2005, os povos indígenas representados pelo Ministério Público Federal (MPF), como determina a Constituição Federal de

---

1 Antropóloga, historiadora, docente dos programas de pós-graduação em Antropologia e Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Contatos: jane@ufpa.br; janebeltrao@uol.com.br .

2 Advogado, docente e diretor da Faculdade de Etnodesenvolvimento do *campus* de Altamira da UFPA, e mestrando junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) na UFPA. Contato: assisdco@gmail.com .

3 Mestre em Direito, Procurador da República no estado do Pará, autor, juntamente com outros procuradores, de algumas das demandas judiciais em favor dos direitos indígenas no caso da UHE Belo Monte. Contato: felicio@prpa.mpf.gov.br .

1988, entraram com ação judicial questionando a não realização de oitivas aos povos indígenas da região para saber “se” e “de que forma” autorizavam ou não a construção da referida obra que se constitui em grande projeto causador de impactos pouco estudados.

A iniciativa judicial gerou disputa entre diferentes agentes sociais no âmbito jurídico pelos “significados do direito à consulta” aos povos indígenas, conforme assegura a *Convenção nº 169* da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O movimento social indígena, o MPF e as pessoas que constroem um arco de aliança e apoio aos indígenas se “surpreenderam” com a decisão judicial que desconsiderou direitos constitucionais amparados nacional e internacionalmente, fato que deixa o Brasil na condição de violador dos Direitos Humanos. A disputa percorreu e percorre as instâncias judiciais brasileiras e chegou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, causando celeuma sem fim.

O capítulo pretende analisar os argumentos e os fundamentos dos argumentos produzidos durante a disputa jurídico-judicial do direito à consulta no cenário de disputa da UHE Belo Monte, de modo a compreender quais elementos político-ideológicos e hermenêuticos foram e continuam a ser mobilizados pelos agentes sociais correlacionados às instâncias envolvidas. E ainda pretende refletir sobre a dinâmica de simbolização do direito à consulta pelos povos indígenas ao longo do processo de disputa jurídico-judicial.

## CONSULTAR POR QUÊ? SÃO POVOS INDÍGENAS!

Parece que os “juízes” do processo referente ao direito de consulta dos povos indígenas desconhecem e fazem “ouvidos mocos” à obrigação de ouvir as comunidades afetadas pelo empreendimento da UHE Belo Monte, que usurpa o território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas. Deixam no ar perguntas como “será que a atitude é revestida de preconceito?”,

“será que a consulta não foi considerada porque são povos indígenas?”, as quais, se respondidas afirmativamente, se configuram em racismo e são passíveis de punição.

O Congresso Nacional não determinou a consulta, desconhecendo não apenas os indígenas, mas os cidadãos brasileiros. O ponto nodal, fulcro do descontentamento, requer compreender por que o Congresso Nacional abriu mão de suas prerrogativas constitucionais, delegando ao empreendedor da obra – Poder Executivo – a consulta aos povos indígenas afetados pelo empreendimento.

Revedo a literatura sobre matéria constitucional, que vem a lume logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, Santilli (1993) observam que:

[...] Certo é que o intuito do constituinte, ao determinar que sejam ‘ouvidas as comunidades afetadas’, foi assegurar a participação das mesmas na definição de projetos econômicos a serem desenvolvidos em suas terras, e não criar um mero entrave burocrático à obtenção de autorização mineral. Assim, o Congresso Nacional, ao decidir se autoriza ou não um determinado projeto mineral, deverá sempre levar em consideração o posicionamento da comunidade indígena em relação ao mesmo, e saber o quanto de tal decisão irá afetá-la (SANTILLI,1993, p. 149).

Para além da observação acima, Dallari (1990) é enfático ao afirmar:

Não é pura e simplesmente ouvir para matar a curiosidade, ou para ter-se uma informação relevante. Não. **É ouvir para condicionar a decisão.** O legislador não pode tomar decisão sem conhecer, neste caso, os efeitos dessa decisão. Ele é obrigado a ouvir. **Não é apenas uma recomendação. É, na verdade, um condicionamento para o exercício de legislar.**

Se elas [comunidades indígenas] demonstrarem que será tão violento o impacto [da mineração ou da construção de hidrelétrica], **será tão agressivo que pode significar a morte de pessoas ou a morte da cultura, cria-se um obstáculo intransponível à concessão da autorização** (DALLARI, 1990, grifos nossos).

Não apenas Santilli (1993) e Dallari (1990) informam sobre o assunto; idêntica é a argumentação de Bastos e Gandra Martins (1988):

[o] primeiro desses direitos é a exploração dos recursos mencionados só poder ser autorizada pelo Congresso Nacional, o que vale dizer, as duas casas do Parlamento devem manifestar-se a respeito. O segundo aspecto é que as comunidades indígenas devem ser ouvidas, pois a exploração poderá afetá-las. O constituinte preferiu utilizar o verbo 'ouvir', o que vale dizer, a oitiva de tais comunidades objetiva apenas permitir ao Congresso Nacional os argumentos, em caso de oposição ao projeto pretendido. As comunidades indígenas não têm, todavia, o poder de veto. Se forem contrárias à exploração, mas se o Congresso Nacional for favorável, há de prevalecer a opinião deste sobre a opinião das comunidades. É de se entender, todavia, que se tal oposição decorrer de argumentos que mostram que a comunidade será extinta, a autorização poderá ser tida por inconstitucional, em face da violação do princípio da preservação conformada no art. 231 (BASTOS; GANDRA MARTINS, 1988, p. 1.072).

Ademais, a oitiva prévia dos povos indígenas representa uma expressão consagração daquilo que Canotilho (1989) chama de "direito à inclusividade":

[n]o campo dos direitos fundamentais existem dois grupos diferentes: 1. direitos dos indivíduos pertencentes

às minorias; 2. direitos da minorias propriamente ditas. INDIVÍDUO E GRUPO e GRUPO/INDIVÍDUO surgem estreitamente relacionados. Como pessoas, não podem reivindicar outra coisa se não a do tratamento como igual quanto aos direitos fundamentais. Enquanto grupo, põe-se o problema dos direitos coletivos especiais dada a sua identidade e forte sentimento de pertença e partilha [...] (CANOTILHO, 1989, p. 363).

Princípios e normas deixaram de ser observadas pelo Congresso Nacional. Nenhuma audiência pública foi proposta ou realizada, nenhuma viagem de membros do legislativo foi agendada ao local da hidrelétrica, não consideraram nenhum dos documentos produzidos pelos povos indígenas, nada que pudesse expressar a opinião de pelo menos um dos coletivos afetados.

A Constituição de 1988, quando formulou a exigência de prévia oitiva das comunidades para exploração de recursos hídricos, não determinou apenas um procedimento formal, introduziu garantia substancial de participação e inclusão dos indígenas no debate e na tomada de decisões políticas do Estado brasileiro, sempre e quando estas “ameaçem” ferir direitos fundamentais (igualdade e propriedade) 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 legislativo nacional.

Aliás, a análise das notas taquigráficas da sessão do Senado Federal que aprovou a proposição permite aferir que a alguns senadores não passou despercebida a pressa em aprovar a proposta que “retirou” dos povos indígenas afetados a possibilidade de serem ouvidos, em flagrante afronta ao princípio constitucional da participação, também consagrado no campo do Direito Ambiental. Disse Luiz Otávio (senador pelo 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, 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 paraquedas 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 [...] (Senado Federal, 2005, *sic*).

O mesmo senador, que, paradoxalmente, votou a favor da proposição, assim chega ao cerne da questão:

[...] 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. (Senado Federal, 2005, *sic*).

No mesmo sentido, e na mesma sessão de votação e aprovação do projeto no Senado, foi o pronunciamento da senadora Heloísa Helena (PSOL-AL), que votou contra a proposição por falta de oitiva das comunidades afetadas:

[...] 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 [...] (Senado Federal, 2005, *sic.*).

Portanto, o projeto relâmpago ocultava com a pressa a inconstitucionalidade por não ouvir as comunidades afetadas. Os fatos chamaram a atenção da imprensa nacional. A revista *Época* publicou matéria de página inteira da jornalista Eliane Brum (2005), intitulada *Aprovação apressada – a polêmica hidrelétrica de Belo Monte é votada no Congresso sob protesto de índios e ambientalistas*. Na reportagem, é mencionado o tempo recorde de sua aprovação (menos de 15 dias), bem como a discrepância entre os números do potencial energético: para o Senado 11.000 megawatts; para pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) apenas 1.356 megawatts.<sup>4</sup>

---

4 Para melhor compreensão dos estudos que demonstram a inviabilidade econômica e ambiental da UHE Belo Monte, conferir Sevá Filho (2005). O livro é de conhecimento da Eletronorte (Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A) desde 2004, porém, até hoje, embora tenha sido dito a um dos procuradores da República que os dados seriam contrapostos, isto não ocorreu, nem pela imprensa, nem por ofício e/ou em artigo publicado em revista especializada na área.

Diante do exposto, não há outra conclusão possível: o Decreto Legislativo nº 788, de 2005, feriu a Constituição da República (§ 3º, do Artigo 231) ao não consultar as comunidades indígenas, afetadas pelo empreendimento, antes da promulgação.

Há outro argumento a ser considerado: trata-se da previsão do § 6º, do Artigo 231, da Constituição de 1988, que impede a exploração dos rios existentes em áreas indígenas, ressalvado o relevante interesse público da União, definido em lei complementar que informa:

São **nulos e extintos**, não produzindo efeitos jurídicos, os **atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras** a que se refere este artigo, **ou a exploração** das riquezas naturais do solo, **dos rios** e dos lagos nelas existentes, **ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar**, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A lei complementar exigida pela Constituição da República ainda não foi promulgada. Isso inviabiliza qualquer obra ou estudo que tenha por objeto a exploração de recursos hídricos em áreas indígenas. Diante dessa visão, se não houver uma análise teleológica dos parágrafos 3º e 6º do Artigo 231 da Constituição de 1988, estes serão conduzidos à inaplicabilidade no que se refere aos recursos hídricos em geral.

Como não se pode admitir norma constitucional desprovida de efeitos, impõe-se concluir que são atingidos pela disciplina de ambos os dispositivos, os rios que, margeando as áreas indígenas, sejam indispensáveis às atividades produtivas da comunidade e/ou sejam portadores de significativas referências culturais, como se extrai do Artigo 231, § 1º, da Constituição de 1988:

São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para as suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (BRASIL, 1988).

Para melhor elucidar a questão, é válido transcrever trecho do estudo realizado por Roberto Santos (1996):

Graças à raiz histórico-originária de sua posse, as terras dos índios estão-lhes afetadas permanentemente (art. 231, parágrafo segundo), dispondo eles de um 'usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes' (SANTOS, 1996, p. 214).

Com o fim jurídico de proteger a posse indígena permanente, o Estado brasileiro estatuiu que são bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, o que incluiu o solo, subsolo, águas superficiais e águas subterrâneas (Constituição de 1988, Artigo 20, item XI).

Por fim, cabe pontuar que o Congresso Nacional editou o inconstitucional Decreto Legislativo autorizando Estudo de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, Avaliação Ambiental Integrada e outros, para impor a realização do empreendimento em tela, mas em nenhum momento dispôs sobre o retorno às comunidades indígenas atingidas das vantagens financeiras a serem auferidas com a realização do empreendimento.

## DIREITOS DIFERENCIADOS E AUTONOMIA, INSCRIÇÕES LEGAIS REQUERIDAS EM JUÍZO

Considera-se que houve: 1) desrespeito a preceitos fundamentais descritos no Artigo 170, VI e no Artigo 231, § 3º, ambos da Constituição Federal de 1988, por falta de consulta às

comunidades afetadas; 2) desrespeito ao processo legislativo, pois houve modificação do projeto no Senado sem retorno deste à Câmara dos Deputados; e 3) ausência de lei complementar que disponha sobre a forma de exploração dos recursos hídricos em área indígena.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os povos indígenas obtiveram o reconhecimento de direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (Artigo 231). Em consequência, tornou-se obrigatória a consulta aos interessados, sempre que ocorra a possibilidade de aproveitamento de recursos hídricos ou de exploração mineral em suas terras. A Carta Maior também reconhece aos povos indígenas o direito à diferença, pois diz que a organização social, os costumes, as línguas e as tradições devem ser respeitadas. Em outras palavras, a lei suprema delineou as bases políticas em que se devem efetivar as relações entre os diversos povos indígenas e o Estado brasileiro.

O direito à diferença implica em considerar a autonomia cultural dos povos indígenas, os quais possuem direitos sobre seus destinos, especialmente quando há possibilidade de impactos não produzidos e sequer requeridos por eles.

O que se depreende pela leitura do Artigo 231, § 3º da Constituição Federal, sobre o tema, *in verbis* é que:

o aproveitamento dos recursos hídricos, incluído 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 (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 projetou, assim, para o campo jurídico, normas referentes ao reconhecimento da existência de povos indígenas e definiu as precondições para a sua reprodução

e continuidade sociais. Ao reconhecer os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas, a Lei Maior incorporou a tese da existência de relações jurídicas entre os povos indígenas e as terras anteriores à formação do Estado brasileiro.

Não se pode pensar que tais inovações foram conseqüências da magnanimidade dos constituintes em favor dos povos indígenas. Na verdade, os povos indígenas estão protegidos por diferentes convenções internacionais, e o Brasil é signatário de várias delas, como a *Convenção nº 107*, da OIT, a qual se orienta pela perspectiva integracionista, e mais adiante a *Convenção nº 169*, sobre povos indígenas e tribais, assinada em 1989 e ratificada pelo Brasil em 19 de junho de 2002, por intermédio do Decreto Legislativo nº 142, de 2002. A *Convenção nº 169* revela o nítido propósito de garantir o respeito à diversidade étnica.

Por ser um Tratado Internacional que cuida de direitos fundamentais relativos aos povos indígenas e tribais, deve ser considerado, no mínimo, como possibilidade de interpretação das normas constitucionais correlatas. É conhecida a posição do ministro Sepúlveda Pertence sobre o assunto:

A Convenção 169 da OIT reforça a arguição de inconstitucionalidade: ainda quando não se queira comprometer o Tribunal com a tese da hierarquia constitucional dos tratados sobre direitos fundamentais ratificados antes da Constituição o mínimo a conferir-lhe é o valor de reforço à interpretação do texto constitucional que sirva melhor à sua efetividade: não é de presumir, em Constituição tão ciosa de proteção dos direitos fundamentais quanto a nossa, a ruptura com as convenções internacionais que se inspiram na mesma preocupação (ADI 1.675-MC, Rel.- Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19/03/03).

Como derivação lógica do entendimento de Sepúlveda Pertence, o princípio da consulta prévia, previsto na referida *Convenção*, deve ser, no mínimo, um suporte para as interpretações que emergem do § 3º do Artigo 231 da Constituição Federal. Eis o dispositivo:

Artigo 6º. 1. Ao aplicar as disposições da presente convenção, os governos deverão: (a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (OIT, 1989).

## IDENTIFICANDO INTERESSES INDÍGENAS EM CAMPO MINADO PELO IMPACTO

No empreendimento Belo Monte, é manifesto o impacto sobre os povos indígenas, pois o território do Xingu é indígena. Consequentemente, torna-se evidente o desrespeito à Constituição e às normas internacionais. Conforme Machado (1999), o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos requer especial atenção dos órgãos públicos envolvidos na ação, pois:

[...] três artigos da Carta Maior do País devem ser especificamente cumpridos: (1) os espaços especialmente protegidos, como parques nacionais, estaduais e municipais, reservas biológicas, áreas de proteção ambiental, estações ecológicas, somente podem ser alterados ou suprimidos mediante lei (art. 225, § 1º, III); (2) 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 (art. 231, § 3º); (3) os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos foram tombados pela Constituição Federal (art.216, § 5º) e, portanto, o tombamento não pode ser modificado nem por lei, nem por decreto (MACHADO, 1999, p. 282).

Em que pese o descumprimento, o próprio Governo Federal admitiu no Plano 2015 que Belo Monte requer o cumprimento de exigências constitucionais. Sobre o assunto, Becker, Nascimento e Couto (1996), informam que:

o próprio texto do Plano 2015 reconhece que entre as muitas interferências com as populações locais que a transmissão desses grandes blocos de energia irá ocasionar, a questão da população indígena se reveste de grande importância. O documento aponta para 5 casos onde os empreendimentos estarão sujeitos a restrições constitucionais. Tais empreendimentos são as Usinas Hidrelétricas Belo Monte, Cachoeira Porteira, Cana Brava, Ji-Paraná e Serra Quebrada. Todos estes empreendimentos causarão interferências em áreas indígenas, razão pela qual estão sujeitos às restrições constitucionais. A população indígena a ser direta ou indiretamente afetada pela construção das hidrelétricas nestas áreas é de aproximadamente 7.000 indivíduos (BECKER; NASCIMENTO; COUTO, 1996, p. 810).<sup>5</sup>

Identificadas sem muitos esforços as ilegalidades do processo de não consulta aos povos indígenas, a extensão das “minas” a serem colocadas no Xingu requerem, no entanto, estudos mais profundos. Por exemplo, o povo *Yudjá Juruna*, localizado na Terra Indígena Paquiçamba, com a interrupção do curso do rio, perde

---

5 Sobre o assunto, consultar: Eletronorte (1993).

sua capacidade de locomoção, justo eles que são reconhecidos e indômitos canoieiros. Lidam, também, com a redução e provável extinção dos peixes, principal fonte alimentar da comunidade, afora a proliferação de doenças que em caso de descontrole podem provocar drásticas redução e/ou extinção do povo. Aliás, em caso de extinção, o governo brasileiro se compararia aos invasores portugueses que promoveram o genocídio e até o etnocídio de muitos povos.

A situação gerou, à época, grande revolta aos povos indígenas, os quais relutaram de todas as formas contra a construção da então UHE *Kararaô*. A resistência deu ensejo à cena que correu o mundo: a índia *Tuira*, apontando o facão<sup>6</sup> para o rosto do presidente da Eletronorte, José Antônio Muniz Lopes, que, por coincidência, anos depois, à frente da empreendedora retoma o projeto de barramento do rio Xingu.

O novo projeto da UHE Belo Monte não veio a lume eliminando ou minimizando os impactos previstos a quando da projeção de *Kararaô*, pois não é a simples diminuição da área a ser inundada ou a criação de um canal de adução que fará com que as águas cheguem à Volta Grande do Xingu com o mesmo volume e com a mesma quantidade de peixes, caso a interferência não viesse a existir.

Os *Yudjá Juruna* e os *Arara* do Maia são os principais povos indígenas a serem sacrificados pelos impactos gerados pela obra em tela, por se localizarem a jusante do empreendimento e dependerem fundamentalmente das águas do Xingu para sobreviver. Eles sabem que, com o baixíssimo nível da água, após o represamento, terão sérias dificuldades de tráfego, além de o pescado não resistir ao calor forte de águas tão baixas. A estagnação das águas aumentará,

---

6 O facão utilizado pelos *Kayapó* foi presente funesto dos “brancos”, por ocasião do contato, há dezenas de anos, e incorporou-se ao cotidiano. É, antes de mais nada, instrumento associado ao duro trabalho na floresta tropical.

também, o número de pragas, como ocorreu em Tucuruí, gerando, com certeza, sérios riscos sanitários e a proliferação de doenças e aumento da malária, tão recorrente naquela região.

Urge reconhecer, por fim, que o conceito de Terra Indígena compreende não só a terra propriamente dita, pois as adjacências (rios, lagos e igarapés) indispensáveis à sobrevivência dos coletivos étnicos integram o espaço social de movimentação de domínio indígena. Trata-se do instituto jurídico chamado Indigenato. Não se vislumbra aí apenas uma questão de direito patrimonial, mas também um problema de ordem cultural. O estatuto é compartilhado e defendido por inúmeros estudiosos, entre eles, Ismael Marinho Falcão:

[...] não é apenas indígena a terra onde se encontra edificada a casa, a maloca ou a taba indígena, como não é apenas indígena a terra onde se encontra a roça do índio. Não. **A posse indígena é mais ampla, e terá que obedecer aos usos, costumes e tradições tribais**, vale dizer o órgão federal de assistência ao índio, para poder afirmar a posse indígena sobre determinado trato de terra, primeiro que tudo, terá que mandar proceder ao levantamento destes usos, costumes e tradições tribais a fim de coletar elementos fáticos capazes de mostrar essa posse indígena no solo, e **será de posse indígena toda a área que sirva ao índio ou ao grupo indígena para caça, para pesca, para coleta de frutos naturais, como aquela utilizada com roças, roçados, cemitério, habitação, realização de cultos tribais etc., hábitos que são índios e que, como tais, terão que ser conservados para preservação da subsistência do próprio grupo tribal. A posse indígena, pois, em síntese, se exerce sobre toda a área necessária à realização não somente das atividades economicamente úteis ao grupo tribal, como sobre aquela que lhe é propícia à realização dos seus cultos religiosos** (FALCÃO, apud MENDES, 1988, p. 58, grifos nossos).

## POLÍTICA E COERÇÃO “MORAL” NA DEFESA DO DIREITO À CONSULTA: RECURSO À COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O deslocamento da disputa jurídico-judicial do direito à consulta para o cenário internacional foi conduzido por Organizações Não Governamentais (ONGs), em especial a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), a Justiça Global e a Associação Interamericana de Defesa do Meio Ambiente, que peticionaram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante Comissão)<sup>7</sup> no sentido de serem consideradas as argumentações jurídicas que, no plano judicial interno, refreavam e “tornavam moroso” o julgamento do mérito da questão, o que ocasiona danos irreparáveis às vidas dos povos indígenas da região.

Para Melo (2006), o interesse pela matéria dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) existe desde quase o nascimento deste, pois, em 1983, a Comissão realizou investigação sobre a situação do povo *Miskito* na Nicarágua e, em 1985, emitiu a Resolução nº 12, de 1985, sobre a situação do povo *Yanomami* no Brasil. Ainda assim, é somente a partir de 2001, mais precisamente depois da sentença do Caso Comunidade *Mayagna (Sumo) Awás Tingni versus Nicarágua*, que a Comissão e a Corte, de maneira mais específica, passaram a apreciar e a julgar vários casos de violação de direitos cuja titularidade corresponde a coletividades étnica e culturalmente diferenciadas, sobretudo de povos indígenas e comunidades negras rurais – conhecidas no Brasil como quilombolas.

---

7 A Comissão é órgão integrante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que conta ainda com a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante Corte), ambas previstas legalmente na Convenção Americana de Direitos Humanos (Convenção Americana), de 1969, dentro do âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), com sede para a cidade de San José, na Costa Rica.

A Comissão, ao tomar conhecimento do teor da petição, elaborou recomendações à Medida Cautelar nº 382, de 2010, em 1ª de abril de 2011, nas quais solicita a adoção de medidas urgentes pelo Estado brasileiro para proteção da vida e da integridade pessoal dos membros dos povos indígenas da região do rio Xingu-PA, dentre as quais a de

cumprir a obrigação de realizar processos de consulta, de acordo com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a jurisprudência do sistema interamericano, no sentido de que a consulta seja prévia, livre, informada, de boa-fé, culturalmente adequada, com o objetivo de chegar a um acordo, e com a observância dos demais requisitos anteriormente enunciados, em relação com cada uma das comunidades indígenas afetadas, as quais são beneficiárias das presentes medidas cautelares (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011a, p. 1).

A interpretação jurídica apresentada pela Comissão é complementada pelo requisito cautelar de solicitação ao Estado brasileiro para oportunizar acesso ao Estudo de Impacto Social e Ambiental aos povos indígenas da região, de maneira a melhor instruir previamente os povos para qualificar a participação no processo de consulta a ser realizado,<sup>8</sup> participação que deve ser

---

8 Além disso, a Comissão ainda formulou duas recomendações ao governo brasileiro: “3. Adotar medidas vigorosas e abrangentes para proteger a vida e integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu, cuja presença foi reconhecida pelo próprio Estado brasileiro, assim como sua existência coletiva como comunidades indígenas. 4. Adotar medidas vigorosas e abrangentes para prevenir a disseminação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das presentes medidas cautelares como consequência da implantação do projeto da UHE de Belo Monte, tanto no que diz respeito àquelas doenças derivadas do fluxo populacional massivo” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011a, p. 2).

estruturada de forma adequada, considerando a tradição oral dos povos indígenas; a ação requer não a simples entrega do estudo técnico, mas a possibilidade de torná-lo inteligível aos interessados.

Ao definir a Convenção Americana e a Jurisprudência da Corte como fontes de sustentação da argumentação sobre o direito à consulta, a Comissão pretende fazer valer a tradição hermenêutico-normativa da Organização dos Estados Americanos (OEA) no trabalho de sedimentação das bases de entendimento dos requisitos que devem estar presentes no processo de realização da consulta.

Para tanto, o referencial estruturador é o julgamento do caso *Saramaka versus Suriname*,<sup>9</sup> importante para compreender os fundamentos da hermenêutica jurídica da Comissão. Segundo Salmón (2010), nesse caso, julgado em 2005, a Corte convencionou a obrigatoriedade de alguns requisitos formais para que se pudesse verificar se houve ou não consulta: 1) participação efetiva do(s) povo(s) indígena(s) nos planos socioestatais de desenvolvimento e intervenção sobre seus territórios; 2) realização de consultas que levem em consideração os costumes e as tradições dos povos indígenas, incluindo o respeito aos métodos tradicionais de tomada de decisão; 3) a consulta precisa basear-se em um diálogo e comunicação permanentes entre as partes interessadas; 4) a realização das consultas com boa-fé e com a finalidade de chegar a acordos, em que o consentimento livre dos povos indígenas seja respeitado e estruturador do processo de intervenção; 5) o caráter permanente das consultas, como medida que deve ser adotada em todas as etapas do processo de intervenção; 6) a disponibilização, pelo Estado, de informações sobre os possíveis

---

9 Sobre a sentença, conferir CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2007).

riscos socioambientais que a intervenção possa causar ao(s) povo(s) indígena(s).

A importância da definição da jurisprudência adotada pela Comissão é que ela não apenas sinaliza a necessidade de realização de consultas aos povos indígenas sempre que ações externas venham a afetar seus modos de vida, mas também, e sobretudo, que a continuidade das ações só pode/deve ocorrer mediante o consentimento livre (e continuado) dos sujeitos informados, situação que só ocorrerá de maneira satisfatória em conjunto com as condições estruturais que vierem a ser asseguradas para que o caráter democrático, dialógico e intercultural da consulta seja preservado e possa permear as condutas das partes.

Para a Comissão, a antecipação da obrigatoriedade das medidas cautelares tem o significado de forçar o Estado brasileiro a suspender imediatamente o processo de licenciamento ambiental do projeto da UHE Belo Monte até que tais pleitos urgentes sejam atendidos, oferecendo condições mínimas para a proteção dos direitos humanos dos povos indígenas. A Comissão usou da coerção moral ao Estado brasileiro para instituir pressão política internacional que forçasse a produção de medidas internas as quais reordenassem as condições de disputa sobre o direito à consulta, privilegiando, num primeiro momento, os argumentos de entidades que representavam os interesses de povos indígenas afetados pela UHE Belo Monte.

Poucos dias após a divulgação das recomendações, o governo brasileiro elaborou nota pública em que qualificou de precipitadas e injustificáveis as solicitações da Comissão, retomando o argumento de que a autorização pelo Congresso Nacional da construção da UHE Belo Monte, pelo Decreto Legislativo 788/2005, foi feita com adequada realização de estudos socioambientais e consulta aos povos indígenas da região, cujas ações couberam “aos órgãos competentes para tanto, Ibama e

Funai [...] em atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal” (BRASIL, 2011).

O embate internacional provocou tensão diplomática entre governo brasileiro e a OEA, cuja consequência foi a produção de algumas “retaliações” internacionais à medida da Comissão, como: a imposição do retorno imediato do embaixador brasileiro na OEA, Ruy Casaes; a suspensão do pagamento da cota anual de seis milhões de dólares para o orçamento da OEA, em 2012; e a retirada da candidatura de Paulo Vannuchi para a vice-presidência da Comissão. Posteriormente, o governo brasileiro encaminhou a resposta formal à OEA com as alegações jurídicas e fáticas.

A investida política do governo brasileiro procurou deslegitimar as medidas adotadas pela Comissão e enfraquecer sua própria estrutura organizativa, o que revela a inconsistência da diplomacia estatal em aceitar e saber negociar as exigências definidas pelos organismos internacionais. Ainda assim, não é descabida a afirmação de que tal reação logrou êxito para os intentos do governo brasileiro, ao menos no sentido de conseguir minimizar os efeitos da recomendação da Comissão.

Isso se manifestou quando a Comissão, durante o 142º Período Ordinário de Sessões, acolheu o argumento do governo nacional de que o direito à consulta prévia havia sido contemplado por meio

[d]as reuniões informativas [com povos indígenas], assim como as audiências públicas realizadas em quatro municípios da zona de influência do projeto, [os quais] constituem no seu conjunto um processo de consulta prévia que teve como resultado permitir a participação informada das comunidades indígenas no processo de licenciamento ambiental do projeto da represa Belo Monte (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011b, p. 2).

Com isso, a Comissão, mesmo considerando a argumentação dos petionários de que o Estado brasileiro não realizou tais reuniões e audiências da forma como deveria se configurar o direito à consulta, entendeu que a controvérsia não poderia mais ser sanada por medidas cautelares, mas apenas por mecanismos de discussão sobre questões de mérito, que teriam, no fundo, duas prováveis intenções político-ideológicas: de apresentar, num futuro próximo, o caso à Corte, para que esta julgue se o Brasil é culpado ou não pela (não) garantia do direito à consulta dos povos indígenas no contexto da UHE Belo Monte; ou como forma de enfraquecer ou minimizar a própria atuação da Comissão, e da OEA de maneira geral, retirando a urgência de apreciação da Comissão (e da Corte) sobre o assunto, para que, com isso, o governo brasileiro diminua as reações político-econômicas impostas à OEA.

Ao mesmo tempo, a Comissão mantém a recomendação de cumprimento de ações prévias, por parte do governo brasileiro, para a proteção dos povos indígenas isolados,<sup>10</sup> da implementação de políticas que assegurem o atendimento da saúde dos membros das comunidades indígenas da região e da “[...] adoção de medidas para garantir a rápida finalização dos processos de regularização das terras ancestrais de povos indígenas na bacia do Xingu” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011b, p. 4), assim como de ações que efetivem a segurança territorial de invasões populacionais e exploração dos recursos naturais.

No entanto, entende-se que a força hermenêutico-normativa da Comissão, e da OEA, está em fazer valer os requisitos jurisprudenciais e as normas jurídicas que disciplinam o direito à

---

10 Povos indígenas isolados ou resistentes, como registra o movimento indígena, são os povos que evitam ou não mantêm contato com não indígenas, segundo Luciano (2006). Sobre os resistentes só se têm notícias pelas evidências de existência, fato que torna a proteção mais difícil, especialmente em contextos de grandes empreendimentos.

consulta. Portanto, a retirada das medidas cautelares relativas à verificação da realização de consultas adequadas como condições para a continuidade/suspensão da obra – e, mesmo, a retirada de qualquer menção expressa à possibilidade de suspensão do licenciamento ambiental – é situação que enfraquece, no plano internacional, a visibilidade das violações de direito cometidas pelo governo brasileiro no âmbito do direito à consulta, e, no plano local, oportuniza ao Estado dar continuidade à implantação de obra que não atendeu aos preceitos definidos pelos direitos indígenas, ou que os atendeu apenas segundo os fundamentos hermenêuticos trazidos pelo governo.

### CONJUNTURA ATUAL DA CONSULTA ENTRE POVOS INDÍGENAS: DIREITO NA LUTA PELO SAGRADO XINGU OU DIREITO DE NEGOCIAÇÃO COM O EMPREENDEDOR?

Sete anos se passaram desde que a ação judicial pelo direito à consulta dos povos indígenas foi proposta pelo MPF. Ao longo desse período, os povos indígenas da região do rio Xingu têm afirmado a importância da manutenção do Xingu para a garantia de continuidade de seus modos de vida culturais e condições ambientais, ao mesmo tempo em que, pela inércia judicial e rapidez governamental, passaram a conviver com o andamento da construção da hidrelétrica, desde a finalização dos Estudos de Impacto Ambiental – Relatórios de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA-RIMA) e realização de audiências públicas até a emissão de licença prévia, parcial e de instalação, estando, no presente momento, a obra em pleno processo de construção, gerando transtornos anunciados pelo movimento social.

Os povos indígenas continuam a reivindicar o direito à consulta como medida de invalidação e, portanto, paralisação da construção da hidrelétrica. Na *Carta Aberta dos Povos Indígenas do*

*Médio Xingu*, datada de 11 de novembro de 2011, o pronunciamento foi de que “as oitivas indígenas que nunca aconteceram e o STF no último julgamento da ação do MPF deu causa ganha para o governo sem ao menos nos ouvir, não fomos ouvidos sobre a construção e nem no processo deste julgamento” (POVOS INDÍGENAS, 2011, p. 1).

O argumento indígena questiona a validade do processo de disputa pela (não) implantação da hidrelétrica, que gerou, no mínimo, três contextos de violação do direito às consultas prévias aos povos indígenas. Um primeiro momento é caracterizado no documento político como sendo o do início do planejamento da construção do empreendimento, em que a consulta, se houve, não foi de acordo com os interesses e as temporalidades indígenas, tampouco coerente com os referenciais dos direitos indígenas, sobretudo no plano internacional. O segundo momento da negação do direito à consulta caracteriza-se justamente com o ingresso do pleito na seara judicial brasileira, por meio da Ação Civil Pública movida pelo MPF, em que a decisão e o órgão de segunda instância foram deslegitimados pelos povos indígenas por não terem garantido mecanismos de participação que pudessem oportunizar a inclusão consultiva dos posicionamentos indígenas a respeito do tema, não somente no sentido de escutar suas reivindicações transcritas e fundamentadas na ação judicial, mas, e sobretudo, de abrir o espaço judicial para que lideranças indígenas pudessem dialogar sobre o assunto e contribuir para a decisão.

A força argumentativa dos povos indígenas em relação ao direito à consulta revela que, mesmo que ela não tenha ocorrido como deveria, está em processo na medida em que a posição dos povos indígenas é publicizada e sistematicamente reforçada. De certa maneira, cada documento político, manifestação pública ou articulação social que lideranças e povos indígenas desenvolveram nos últimos 23 anos, desde a contraposição produzida no Encontro de Altamira de 1989, enquadra-se naquilo que Yrigoyen

Fajardo (2009) identificou por “autoconsultas”, muito realizadas em Estados nacionais como Peru e Guatemala, entendidos como espaços estratégicos de afirmação do posicionamento (ou da resposta) dos grupos interessados nas questões que lhes afetam, mesmo que sem a presença e a iniciativa do próprio Estado.

As “autoconsultas” indígenas, no caso estudado, devem ser compreendidas pelo Estado e pela sociedade brasileira como parte do exercício dos direitos desses povos de definir suas prioridades de desenvolvimento, proferidas no sentido de reforçar os imperativos da sustentabilidade do meio ambiente e do bem-estar sociocultural, tal como caracterizado na *Declaração Indígena* produzida logo após a realização do leilão para contratação do consórcio construtor da UHE Belo Monte, realizado intencionalmente no dia nacional do índio (19 de abril de 2010):

Nós estamos aqui brigando pelo nosso povo, pelas nossas terras, pelas nossas florestas, pelos nossos rios, pelos nossos filhos e em honra aos nossos antepassados. Lutamos também pelo futuro do mundo, pois sabemos que essas florestas trazem benefícios não só para os índios, mas para o povo do Brasil e do mundo inteiro. Sabemos também que, sem essas florestas, muitos povos irão sofrer muito mais, pois já estão sofrendo com o que já foi destruído até agora. Pois tudo está ligado, como o sangue que une uma família (POVOS INDÍGENAS, 2010).

A luta histórica dos povos indígenas na região do rio Xingu é pela preservação deste rio que nutre com/de “sangue” – tomado no sentido da essência da vida – o ecossistema e os modos de vida locais. É uma luta intergeracional porque enaltece a memória e a honra de antepassados, fortalece o potencial político-organizativo do presente e propõe pensar a defesa do meio ambiente como direito à vida e ao futuro do mundo.

Aqui reside o caráter emblemático das consultas. Elas não seriam propriamente um acordo de consentimento, devem ser tomadas como manifestação oficial da negativa dos povos indígenas ao projeto da hidrelétrica,<sup>11</sup> não porque ele esteja errado ou tecnicamente impreciso, mas pela condição sagrada e vital do Xingu na continuidade de vidas coletivas e do meio ambiente, o que necessariamente coloca em disputa dois modelos antagônicos de desenvolvimento para a Amazônia. O primeiro é pensado para a maximização da exploração agromineroexportadora para aumento dos lucros econômicos em detrimento das condições socioambientais e culturais, no qual a vida das pessoas pouco significa; e o segundo é de caráter sustentável e participativo, que compreende a situação geopolítica da Amazônia como fronteira de inovações e tradições alternativas à expansão do modelo capitalista que se sustenta mediante o reconhecimento da livre-determinação dos povos indígenas e da sociedade local de controlar e decidir sobre as ações que afetem diretamente suas vidas e sociedades.

Belo Monte não é, por isso, apenas jurídica e ambientalmente inviável; ela é, acima de tudo, eticamente reprovável ao instaurar um valor de troca perversa entre o oferecimento de investimentos bilionários para o financiamento de políticas públicas pelo empreendedor privado – e, aqui, a inversão dos papéis entre Estado

---

11 Não é demais lembrar, como observa Rojas Garzón, que “a consulta é fundamentalmente um direito *processual*, sua importância material sempre será decorrente dos direitos substanciais objetos de decisão. Seu valor de direito isolado não vai além de garantir as *formas* que melhor representem uma relação bilateral respeitosa que *visa obter um acordo* entre partes que têm competência para se obrigar mutuamente” (ROJAS GARZÓN, 2009, p. 292, grifos do autor). Por ser um direito processual, não faz mais do que permitir as condições de exposição das posições e argumentos das partes, e a inexistência somente faz com que as relações bilaterais e os acordos sejam buscados em outros espaços, como no judicial e nas ações políticas.

e empresa dá continuidade à precariedade histórica da intervenção estatal na região e a privatização dos direitos sociais – como contrapartida para a transformação do Xingu em uma mercadoria de extração de energia com o barramento permanente e a produção de consequências negativas das quais nem os estudos prévios puderam definir ao certo a dimensão e os efeitos que serão gerados.

Para os povos indígenas, o rio Xingu e seus afluentes não têm valor de troca, e sim de uso histórico, tradicional e sustentável. Durante reunião entre o MPF e lideranças dos povos *Xikrín*, *Xipayá* e *Juruna*, no dia 31 de outubro de 2011, *Bepe Pymoiti Juruna*, liderança da aldeia *Potikrô* do povo *Xikrín*, assim expôs a preocupação com o futuro do rio Bacajá, um dos afluentes do rio Xingu:

[...] a Norte Energia insiste em dizer que o rio Bacajá irá ficar normal, mas [*Bepe*] sabe que não irá ficar. A água vai esquentar no rio Bacajá, e como consequência as caças vão se refugindo [...] já aconteceu uma seca há anos atrás no rio Bacajá, que onde era o leito do rio ficou com poças d'água, em que os urubus comiam os peixes mortos, decorrentes desta seca. [*Bepe*] [f]risou que se tratava de uma seca normal [a tradução melhor seria “natural”] e que os impactos seriam muito maiores pelo que a Belo Monte irá causar (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2011a, p. 1-2).

O conhecimento tradicional de *Bepe Pymoiti Juruna* adverte para questões que deveriam ter sido problematizadas durante o processo de consulta prévia ao povo *Xikrín*; elas são condições fundamentais ao prosseguimento do empreendimento e reiteram a preocupação central dos povos indígenas com a continuidade da vida nos rios da região.

Tais questões não foram e nem estão sendo respondidas aos povos indígenas, e com o andamento da construção da hidrelétrica novos cenários de consulta passam a ser exigidos.

Assim, eis que chega o terceiro momento em que o direito à consulta é requisitado como mecanismo de negociação com a Norte Energia e a Fundação Nacional do Índio (Funai) para a administração das medidas compensatórias voltadas aos povos indígenas.

As medidas compensatórias estruturadas para atender os povos indígenas são, basicamente, o Plano Emergencial, que define cota de R\$ 30 mil mensais para serem gastos por aldeia da região – num total de 25 aldeias e duas associações – com as chamadas “listas de compra”, em que se pode pedir de tudo, e outros R\$ 50 mil anuais a serem gastos com projetos culturais, e o componente indígena do Plano Básico Ambiental (PBA) – chamado, hoje, de Programa Médio Xingu (PMX) –, que estabelece planos, programas e projetos a serem realizados a médio e longo prazo para melhoria das condições de vida dos povos indígenas.

O Plano Emergencial ficou em execução entre setembro de 2010 e setembro de 2012, o Programa Médio Xingu não tem prazo para entrar em vigência, deveria ter entrado em operação em setembro de 2012, mas até o momento (dezembro de 2012) não iniciou execução e nem há previsão para tanto, apesar de algumas ações emergenciais terem iniciado devido à precarização acelerada das condições socioambientais dos povos indígenas, sobretudo dos localizados em terras indígenas a jusante do local de construção da UHE Belo Monte.<sup>12</sup>

Inúmeros problemas ocorreram para que os pedidos indígenas fossem efetivados em compras a serem realizadas pelo empreendedor, como: 1) demora na efetivação dos pedidos;

---

12 Trata-se da construção de poços nas aldeias Paquiçamba (povo Juruna), Muratu (povo Juruna) e Terrawangã (povo Arara), iniciada depois de denúncia feita à Funai e ao MPF por lideranças Arara que reclamaram da péssima qualidade da água, decorrente do início da construção da ensacadeira que irá barrar trecho do rio Xingu.

2) negação ou alteração de pedidos sem aviso; 3) inclusão de “novas aldeias” e “novas associações” no Plano Emergencial<sup>13</sup>; 4) compra de produtos de baixa qualidade; 5) excesso de produtos industrializados; 6) aumento da poluição nas aldeias devido ao descarte inapropriado do lixo gerado pelos “novos produtos”; 7) valor insuficiente dos recursos mensais do Plano Emergencial para garantir o suprimento das demandas indígenas; 8) necessidade de avaliação e autorização pela Norte Energia para compra dos pedidos; 9) não execução dos projetos elaborados para utilização dos recursos do Plano Emergencial referentes à área cultural; 10) tempo diminuto das consultas na cidade e nas aldeias para apresentar e debater o PMX.

Nesse cenário é que os povos indígenas da região passaram a utilizar o direito à consulta em caráter processual ou continuado, exigindo que sejam ouvidos e respeitados em relação aos seus pedidos e à forma como as medidas compensatórias devem ser gerenciadas, ocasionando a transmutação da consulta pontual no pleito da administração participativa dos espaços e dos planejamentos que interfiram diretamente na condução das medidas compensatórias. A luta do movimento indígena e seus aliados (lidos amplamente) não arrefece, pois os direitos são ultrajados a cada dia.

A proposição concreta deste enfoque do direito à consulta é a reivindicação da realização de reuniões com a participação de lideranças indígenas, representantes do MPF, do governo (sobretudo da Funai, da Casa Civil e da Secretaria Geral da Presidência da República) e da Norte Energia, nas quais os problemas decorrentes da implementação das medidas compensatórias são apresentados pelas lideranças indígenas em busca de soluções imediatas ou

---

13 Atualmente, somam-se 36 aldeias, portanto, 12 aldeias a mais que no início da execução do Plano Emergencial.

de médio prazo por parte da Norte Energia e do governo, com a mediação e fiscalização direta do MPF.

Pode-se concluir que a utilização da consulta, como recurso dos povos indígenas, é o “resquício do possível” diante da trajetória recente de violação dos direitos, no sentido e no interesse que reivindicavam os povos indígenas. No entanto, é equivocado pensar que os povos indígenas descartaram a importância das consultas prévias e de promoção destas, via reclamação judicial; pelo contrário, eles estão em movimento “jogando o jogo”, tecendo estratégias para conseguir efetivar os seus direitos dentro de cenário adverso, fazendo política indígena em negociação/disputa com as políticas indigenistas, em que o percurso recente das três propostas de significação do direito à consulta fica sintetizado na fala de *Bebere Xikrín*, presidente da Associação *Beby Xikrín* (ABEX), durante uma das reuniões-consultas, realizada no dia 1º de dezembro de 2011, registrada em ata com o seguinte conteúdo:

[...] que, sobre as oitivas indígenas, contesta a realização de tais oitivas, pois desconhece quando tais oitivas ocorrerão; chama os governantes de mentirosos; que alega que a Funai deu o parecer contrário aos indígenas; que o pessoal de Belo Monte apenas foi às aldeias falar sobre o processo de instalação da empresa; que o Ibama também não realizou oitivas; que as oitivas devem ocorrer; que a obra deve parar para que as oitivas ocorram; que foi dito às aldeias, por Belo Monte, que as condicionantes seriam cumpridas, para posteriormente iniciarem as instalações da obra, o que não ocorreu; que 30 mil reais não é suficiente para os gastos das aldeias [...] que foi feita proposta de 50, 100 mil reais e as lideranças voltaram de Brasília com o valor de 30 mil reais; que querem 300 mil mensais e 1 milhão anual; que ressalta que o rio Bacajá irá secar; que ainda que os engenheiros digam que o rio não irá secar, eles, índios, sabem que isso irá ocorrer; que ressalta que a justiça também deve valer para eles (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2011b, p. 4).

As nuances da consulta, apresentadas por *Bebere Xikrín*, estão em disputa e servem como ferramentas de argumentação na luta por fazer valer os direitos indígenas. Nas nuances se inscreve e se materializa preceito ético-jurídico de escuta dos representantes indígenas e, ao mesmo tempo, de disputa pelo poder de decisão sobre os rumos do grande projeto. Em movimento, os povos indígenas buscam alcançar a justiça, olvidada à partida neste processo de implantação da UHE Belo Monte!

## REFERÊNCIAS

### Documentos

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988.

----- . *Nota nº 142 do Ministério das Relações Exteriores – Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>>. Acesso em: 14 out. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Notas taquigráficas das sessões da Câmara dos Deputados que discutiram e aprovaram o Decreto Legislativo nº 788/2005*. Manuscrito.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe às comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, Pará (MC-382-10)*. São José: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2011a. Manuscrito. Versão resumida disponível em: <<http://cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

----- . *Informe às comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, Pará (MC-382-10)*. São José: Comissão IDH, 2011b. Manuscrito. Versão resumida disponível em: <<http://cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

----- . *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. p. 1-67. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República nº 3573*. Manuscrito.

\_\_\_\_\_. *Movimentação Processual da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República nº 3573*. Manuscrito.

\_\_\_\_\_. *Ata de reunião do dia 31/08/2011: Reunião com Xikrin, Xipaia e Juruna*. Altamira: Ministério Público Federal, 2011a. Manuscrito.

\_\_\_\_\_. *Ata de reunião do dia 1ª de dezembro de 2011*. Altamira: Ministério Público Federal, 2011b. Manuscrito.

POVOS INDÍGENAS. *Declaração Indígena Contra o Leilão da Usina Hidrelétrica de Belo Monte*. Altamira: 2010. Disponível em: <<http://www.internationalrivers.org/am%C3%A9rica-latina/hidrel%C3%A9tricas-no-brasil/declara%C3%A7%C3%A3o-ind%C3%ADgena-depois-do-leil%C3%A3o-da-usina-hidr%C3%A9letrica-be>>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. *Carta Aberta dos Povos Indígenas do Médio Xingu*. Altamira: nov. 2011. Disponível em: <<http://www.eliomar.com.br/2011/11/23/carta-aberta-dos-povos-indigenas-do-medio-xingu/>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

SENADO FEDERAL. *Notas taquigráficas das sessões do Senado Federal que discutiram e aprovaram o Decreto Legislativo nº 788/2005*. Manuscrito.

## Bibliografia

BASTOS, Celso Ribeiro; GANDRA MARTINS, Ives. *Comentário à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

BECKER, Bertha; NASCIMENTO, José Antônio Sena do; COUTO, Rosa Carmina de Sena. Padrões de desenvolvimento, hidrelétricas e reordenação do território na Amazônia. In: MAGALHÃES, Sônia Barbosa; BRITO, Rosyan Caldas; CASTRO, Edna Ramos de. *Energia na Amazônia*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi/ Universidade Federal do Pará/ Associação das Universidades Amazônicas. 1996. p. 787-815. v. 2.

BRUM, Eliane. Aprovação apressada – a polêmica hidrelétrica de Belo Monte é votada no Congresso sob protesto de índios e ambientalistas. *Época*, São Paulo, 18 jul. 2005. p. 91.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra/PO: Almedina, 1989.

DALLARI, Dalmo. *Informe Jurídico da Comissão Pró-Índio*. Ano 2, n. 9-13, abr.-ago. 1990.

ELETRONORTE. *Plano 2015: projeto 7*. Rio de Janeiro, 1993.

LUCIANO, Gersem dos Santos. *O Índio Brasileiro: O que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional, 2006. v. 1. Disponível em <<http://www.laced.mn.ufrj.br/trilhas/>>. Acesso em: 23 set. 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELO, Mario. Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no sistema interamericano de direitos humanos. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 3, n. 4, p. 31-47, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Domínio da União sobre as Terras Indígenas: O Parque Nacional do Xingu*. Brasília: Ministério Público Federal, 1988.

PONTES Jr., Felício; BELTRÃO, Jane Felipe. Xingu, Barragem e Nações Indígenas. In: SEVÁ FILHO, A. Oswaldo. *Tenotã-mô: Alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: Internacional Rivers Network, 2005. p. 75-76.

ROJAS GARZÓN, Biviany. O direito a consulta prévia no Brasil. In: ROJAS GARZÓN, Biviany (Org.). *Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 289-317.

SALMÓN, Elizabeth. *Los pueblos indígenas en la jurisprudência de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares em torno a su protección y promoción*. Lima: GTZ, 2010.

SANTILLI, Juliana (Org.). 1993. *Os direitos indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: Núcleo de Direitos Indígenas/Sérgio Antônio Frabris Editor.

SANTOS, Roberto A. O. Limitações jurídicas do “setor elétrico” na esfera étnica e na ambiental. In: MAGALHÃES, Sônia Barbosa; BRITO, Rosyan Caldas; CASTRO, Edna Ramos de (Org.). *Energia na Amazônia*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi/Universidade Federal do Pará/Associação das Universidades Amazônicas, 1996. p. 214. v. 1.

SEVÁ FILHO, Oswaldo A. *Tenotã-Mo: alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: Internacional Rivers Network, 2005.

YRIGROYEN FAJARDO, Raquel. De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento: fundamentos, balances y retos para su implementación. *Amazônica: Revista de Antropologia*, v. 1, n. 2, p. 368-405, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/viewFile/294/459>>. Acesso em: 14 nov. 2012.