

OS DIREITOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS À LUZ DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT: ESTUDO DE CASO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE

The right of access to information and participation of indigenous people under ILO Convention 169: case study of the Belo Monte hydroelectric power plant

Cristina Magrin Madalena¹

RESUMO

O propósito deste trabalho volta-se ao estudo da observância dos direitos de acesso à informação e à participação dos povos indígenas ao abrigo da Convenção nº. 169 da OIT, especificamente no que se refere ao chamado “componente indígena” do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), apresentados durante o processo de licenciamento da usina hidrelétrica UHE Belo Monte, Estado do Pará. Antes de adentrar no cerne da questão, será feita uma breve análise contextual dos tratados internacionais que abordam o assunto, passando por um exame do recém-assinado Acordo de Escazú e da Convenção nº. 169 da OIT.

Palavras-chave: Direitos de acesso à informação, à participação e à justiça; povos indígenas e tribais; Convenção nº. 169 OIT; UHE Belo Monte

¹ Procuradora do Estado do Pará, especialista em Direito Agrário pelo Centro Universitário do Pará e mestrandia em Direito do Ambiente, dos Recursos Naturais e da Energia pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to study the observance of the rights of access to information and participation of indigenous peoples under ILO Convention 169, which does not refer to the so-called “indigenous component” of the Environmental Impact Study and Report (EIA / RIMA), presented during the licensing process of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant, State of Pará. In this regard, a brief contextual analysis will be made of the international topics that address the issue, including an examination of the newly signed Escazú contract and ILO Convention 169.

Keywords: Rights of access to information, participation and justice; indigenous and tribal peoples; ILO Convention 169; Belo Monte hydroelectric power plant

1 CONTEXTUALIZAÇÃO: OS TRATADOS INTERNACIONAIS E OS DIREITOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO, À PARTICIPAÇÃO E À JUSTIÇA

A previsão do direito de acesso à informação em um documento de âmbito internacional remonta à Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas-ONU de 10/12/1948², cujo art. 19 prevê que “*Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras*” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) (grifos apostos).

Em sentido semelhante, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos³, de 1966 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966)⁴, e a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, de 2000 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000)⁵, dispuseram sobre o acesso à informação.

Estes documentos contemplam o direito de acesso à informação sob a ótica do direito fundamental de liberdade – inserido nos chamados direitos de

² Assinada pelo Brasil na mesma data.

³ Artigo 19: Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...).

⁴ Entrou em vigor no Brasil em 1992 com a promulgação do Decreto nº. 592 (BRASIL, 1992).

⁵ “Item 4: O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.

primeira dimensão e que exigem uma abstenção do Estado, como principal destinatário.

No período pós Segunda Guerra Mundial, em resposta às severas restrições impostas a milhares de pessoas pelos regimes extremistas que desmoronaram ao seu fim, emergiram os direitos de terceira dimensão⁶, alicerçados nos valores de fraternidade e solidariedade, além de intimamente relacionados ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao progresso, além de outros valores.

Neste quadro histórico, foi editada a Convenção n.º. 169⁷ da Organização Internacional do Trabalho (1991), doravante OIT, em 1989, sobre Povos Indígenas e Tribais, garantindo o direito à consulta prévia, livre e informada dos citados povos em questões passíveis de afetar seus direitos, como soem ser as questões ambientais, dada a ancestral e visceral relação destes com o meio ambiente natural onde vivem, do qual retiram os alimentos e no qual exercem seus costumes, manifestações culturais e religiosas. Percebe-se, neste documento, uma maior amplitude dos meios de acesso, com previsão do acesso à informação e à participação no bojo do processo de consulta às comunidades indígenas e tribais.

O meio ambiente *ecologicamente equilibrado*, para usar o termo cunhado no art. 225, *caput*⁸, da Constituição Federal do Brasil de 1988-CFB/88 (BRASIL, 1988), tornou-se um vetor inspirador na elaboração de diversos documentos internacionais editados a partir dos anos 1990. A tutela dos direitos de acesso à informação e à participação, emergiu, neste contexto, como importante instrumento de garantia deste meio ambiente qualificado de “ecologicamente equilibrado”, sendo, seguidamente, acrescentado o direito de acesso à justiça.

A Declaração do Rio⁹ de 1992 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992), produzida no âmbito da Conferência Rio+20 das Nações Unidas, no dizer

⁶ Segundo ensinamentos de Sarlet (2012, p. 48), “também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”.

⁷ Foi ratificada pelo Brasil em 25/07/2002, entrando em vigor em 25 jul. 2003 e promulgada por meio do Decreto n.º. 5.051/2004 (BRASIL, 2004).

⁸ Inspirado no art. 66º da Constituição de Portugal de 1976 (PORTUGAL, 1976), assim está redigido: Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁹ Este documento de caráter internacional possui natureza de *soft law*, ou seja, não dotado de vinculatividade sancionatória. Sobre este aspecto ensina Carla Amado Gomes (2018, p. 91): “A delicadeza das questões ambientais – tanto do ponto de vista da preservação da soberania, como da alteração da mentalidade das populações – faz com que o *soft law* abunde neste novo domínio

de Colombo (2018, p. 04) “(...) deu um passo essencial para modificar a maneira pela qual a governança ambiental é realizada com a consagração de seu décimo princípio, merecidamente famoso.” O citado Princípio 10¹⁰ consagrou o direito de acesso à informação, à participação e aos processos judiciais e administrativos.

Numa perspectiva de adesão mais restrita, tem-se a Convenção de Aarhus (COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, 1998)¹¹, transposta para o direito europeu por meio da Diretiva n.º. 2003/4/CE, com o objetivo de garantir ao público (indivíduos e associações) o acesso à informação¹², participação na tomada de decisão e à justiça em matéria ambiental. Como inovação, cria o Comitê de Monitorização¹³ (*Compliance Committee*) perante o qual qualquer cidadão ou Organização Não-Governamental pode apresentar queixas por violações da Convenção pelos Estados-parte, além de permitir aos cidadãos dos Estados signatários exercer a trilogia de direitos nela consagrada junto das instituições nacionais, administrativas e jurisdicionais, em defesa do ambiente, sem necessidade de qualificar seu interesse (GOMES, 2018, p. 36).

Influenciado, sobremaneira, pelos preceitos de Aarhus, o recém-assinado Acordo de Escazú reproduziu diversos dispositivos contidos no primeiro, havendo, conforme relata Colombo (2018, p. 20), verdadeiro intercâmbio entre os delegados dos Estados da América Latina e Caribe e os *experts* de Aarhus,

do Direito Internacional, flexibilizando excessivamente as normas prescritivas e deixando sem sanção as violações das (poucas) obrigações de resultado inscritas nas convenções.”

¹⁰ “Princípio 10: A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a *participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente*. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às *informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades*, incluindo informações sobre produtos e actividades perigosas nas suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a *sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações*. O *acesso efectivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido*”. (grifos apostos).

¹¹ Ratificada por 47 países e em vigor desde 30 out. 2001. No âmbito da União Europeia, foi aprovada pela Decisão do Conselho n.º. 2005/370/CE, de 17 de fevereiro, incorporando-a ao ordenamento jurídico desta e tornando-a aplicável desde esta data. Gomes e Lanceiro (2018, p. 244) destacam que, conquanto esteja aberta à ratificação de qualquer Estado, até agora somente Estados europeus e da ex-URSS fazem parte, com exceção da Rússia.

¹² Gomes e Lanceiro (2018, p. 235), de forma percuciente, anotam que “O acesso à informação é, por isso e simultaneamente, um *direito autónomo* (ser ambientalmente sensibilizado implica ter acesso à informação para estar ciente dos riscos – *direito a saber*), e um *direito funcional*, uma vez que está intrinsecamente ligado à participação em procedimentos de decisão sobre projetos com impacto significativo no ambiente, bem como à eventual contestação judicial das decisões adoptadas.” (grifos no original).

¹³ Há um sítio eletrónico da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) específico para a área de *compliance*, por meio do qual qualquer pessoa pode formular reclamações, requerer informações e etc. sobre assuntos relativos à Convenção. Disponível em: <https://aarhusclearinghouse.unece.org>. Acesso em: 12 dez. 2019.

mantendo-se sempre em foco as particularidades dos países da região de Escazú que os diferencia em relação aos signatários do precedente documento internacional.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACORDO DE ESCAZÚ: DIREITOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO, À PARTICIPAÇÃO E À JUSTIÇA DAS PESSOAS OU GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E DAQUELES QUE NÃO FALAM O IDIOMA OFICIAL DO PAÍS

Extrai-se do preâmbulo do Acordo de Escazú (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018)¹⁴ a clarividente intenção de *recordar* e *reafirmar*, para usar os termos do documento, o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, cujo texto trata do direito à informação, participação e acesso aos meios judiciais e administrativos.

De caráter vinculante, em evolução à característica não-vinculativa da Declaração Rio+20, e no intuito de funcionar como um *standard* regional, conforme seu preâmbulo, qualifica os direitos de acesso como instrumentais e indispensáveis ao fortalecimento da democracia, do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos¹⁵, ao passo que reconhece a multiculturalidade da América Latina e do Caribe e de seus povos.

O Acordo prescreve o direito a um ambiente sadio como direito humano (artigo 4.1), além de prever direitos mínimos cujos ordenamentos dos Estados podem reforçar, mas nunca diminuir (artigo 4.7), o que vai ao encontro do princípio da vedação ao retrocesso¹⁶, estabelecendo *standards* mínimos de tutela.

Em diversos momentos, o texto de Escazú se volta à tutela de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, definidos pelo artigo 2, alínea *e* como “pessoas ou grupos que encontram especiais dificuldades para exercer com

¹⁴ Assinado pelo Brasil e mais 13 (treze) países no dia 27 set. 2018, na sede da ONU, por ocasião da 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

¹⁵ No preâmbulo, o Acordo de Escazú *reafirma* a importância da Declaração Universal de Direitos Humanos, além de diversos outros instrumentos internacionais.

¹⁶ Conquanto haja dissenso doutrinário acerca de ser mesmo um princípio, Fiorillo (2013, p. 78) assim explica sua aplicação no direito brasileiro: “Se uma norma infraconstitucional, ao estabelecer ou mesmo regulamentar um mandamento constitucional ambiental, instituir determinado direito, ele se incorporará ao patrimônio jurídico de brasileiros e estrangeiros residentes no País em face do que estabelecem os princípios fundamentais constitucionais que estruturam o direito ambiental constitucional brasileiro, a saber, os arts. 1º a 3º, bem como o art. 225 da Lei Maior.”

plenitude os direitos de acesso (à informação, participação e à justiça) pelas circunstâncias ou condições entendidas no contexto nacional de cada Estado". Nestes grupos se enquadram os povos indígenas e tribais, cujos direitos de acesso previamente contemplados na Convenção nº 169 da OIT foram ampliados pelo Acordo de Escazú.

O documento garante, de forma inédita no âmbito internacional, proteção aos defensores de direitos humanos¹⁷ em questões ambientais (artigo 9¹⁸), abarcando diversas lideranças indígenas e de povos tribais (quilombolas e outros), além de instituir como um de seus princípios vetores o *pro persona* (ou *pro homine*¹⁹).

No intuito de garantir a implementação de seus preceitos em relação às pessoas ou a grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive aos povos indígenas e grupos étnicos, alarga seu espectro de incidência ao prever o uso dos diversos idiomas usados em cada país, inclusive as línguas não oficiais (artigos 4.9, 6.6, 7.11, 8.4, 10.2). Nesta esteira de acesso ampliado, determina a disponibilização de assistência específica para povos indígenas e grupos étnicos formularem suas consultas e obterem as respostas (artigo 5.4) e da participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, inclusive relativos a projetos e atividades que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente (artigos 7.1 e 7.2), devendo as observações do público ser devidamente consideradas (artigo 7.4).

Em semelhança à concepção da Convenção de Aarhus, o Acordo de Escazú identifica os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça como instrumentais à promoção de um ambiente sadio (artigo 1º). Em

¹⁷ De acordo com o Relatório de 2017 da Front Line Defenders (2017), **312 defensores em 27 países foram assassinados**. Deste total, **67% dos ativistas defendiam a terra, o meio ambiente e os índios**, quase sempre em regiões de grandes projetos e indústrias extrativas.

¹⁸ "Defensores dos direitos humanos em questões ambientais. Art. 9. 1. Cada Parte garantirá um ambiente seguro e propício no qual as pessoas, os grupos e as organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança; 2. Cada Parte tomará as medidas adequadas e efetivas para reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais, inclusive o direito à vida, integridade pessoal, liberdade de opinião e expressão, o direito de reunião e associação pacíficas e o direito a circular livremente, bem como sua capacidade de exercer os direitos de acesso, levando em conta as obrigações internacionais da Parte no âmbito dos direitos humanos, seus princípios constitucionais e os elementos básicos de seu sistema jurídico; 3. Cada Parte tomará medidas apropriadas, efetivas e oportunas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais possam sofrer no exercício dos direitos contemplados no presente Acordo".

¹⁹ Luiz Flávio Gomes (2007) ensina que: "por força do princípio ou regra *pro homine* sempre será aplicável (no caso concreto) a que mais amplia o gozo de um direito ou de uma liberdade ou de uma garantia. Materialmente falando, portanto, não é o status ou posição hierárquica da norma que vale, sim, o seu conteúdo (porque sempre irá preponderar a que mais assegura o direito)".

consonância com este dispositivo, ao tratar especificamente de cada um dos direitos da trilogia, os adequa, especificamente, à realidade das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, de modo a garantir, efetivamente, o seu acesso aos meios procedimentais de tutela ambiental²⁰, prevendo meios diferenciados de acesso ou de disponibilização das informações, no intuito de garantir a efetividade dos seus preceitos.

Como regra, aplica-se a legislação nacional de cada país quanto à denegação de acesso à informação (artigo 5.5²¹), o chamado regime de exceções. Como o próprio nome sugere, o não fornecimento é excepcional e, caso o país signatário não o tenha instituído, aplicam-se os critérios do artigo 5.6²² de Escazú, sujeitos às obrigações de cada Estado parte em matéria de direitos humanos (artigo 5.7).

Escazú, todavia, retrocedeu, no entender de Colombo (2018, p. 33), em relação à Aarhus ao permitir que informações importantes à tutela do meio ambiente sadio sejam negadas (por exemplo, relacionadas a fatores que afetam adversamente o meio ambiente e a saúde e segurança humanas).

É de se sublinhar, outrossim, em sentido contrário ao caráter vinculante do documento, a presença de dispositivos com relevantes direitos ou garantias sujeitos a expressões de mera exortação (verbo “poderão” no artigo 6.3), ou, conquanto usando expressões cogentes, não estabelecem prazo para a implementação (artigos 4.4, 4.5, 4.6, 4.12, 4.13), permanecendo sob a discricionariedade dos Estados.

No geral, todavia, pode-se dizer que o Acordo de Escazú representa, sim, um avanço, vez que privilegia a multiculturalidade²³ da região, ao eleger

²⁰ Nesse sentido: arts. 4.5; 5.3; 6.6; 7.10; 7.11; 7.14; 8.4 *d*; 8.5; 10.2 *e*.

²¹ “5. Quando a informação solicitada ou parte dela não for fornecida ao solicitante por estar sob o regime de exceções estabelecido na legislação nacional, a autoridade competente deverá comunicar por escrito a denegação, incluindo as disposições jurídicas e as razões que justificarem essa decisão em cada caso, e informar ao solicitante sobre seu direito de impugná-la e recorrer.”

²² “6. O acesso à informação poderá ser recusado em conformidade com a legislação nacional. Nos casos em que uma Parte não possuir um regime de exceções estabelecido na legislação nacional, poderá aplicar as seguintes exceções:

a) quando a divulgação da informação puder pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de uma pessoa física; b) quando a divulgação da informação afetar negativamente a segurança nacional, a segurança pública ou a defesa nacional; c) quando a divulgação da informação afetar negativamente a proteção do meio ambiente, inclusive qualquer espécie ameaçada ou em risco de extinção; ou; d) quando a divulgação da informação gerar um risco claro, provável e específico de dano significativo à execução da lei ou à prevenção, investigação e persecução de delitos.”

²³ Neste aspecto, importante transcrever parte dos dispositivos da CFB/88, consagradores e garantidores da multiculturalidade brasileira: “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das

mecanismos que asseguram a compreensão da informação pelos grupos que não usam o idioma oficial do país e de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, além de estabelecer informações mínimas, as quais os Estados são obrigados a tornar públicas (artigos 7.6 e 7.17); garante o acesso às instâncias judiciais e administrativas, com expressa menção ao devido processo legal (artigos 8.1 e 8.2); a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica desta (artigo 8.3, alínea e).

No mais, reforça e reafirma, expressa e implicitamente, princípios internacionais anteriormente previstos em outros documentos, citados no preâmbulo, com alusão distintiva ao Princípio 10 da Declaração do Rio+20, além de acrescer significativos direitos aos povos indígenas e tribais (grupos étnicos), compondo o arcabouço normativo internacional de tutela destes, no que se refere ao direito de acesso à informação, à participação e à justiça.

3 DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA DOS POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS. A CONVENÇÃO Nº. 169 DA OIT²⁴

A Convenção nº. 169 da OIT, de 1989, primeiro instrumento internacional vinculante sobre os direitos dos povos indígenas e tribais, emergiu no âmbito de uma conjuntura histórica de necessidade de afirmação dos direitos fundamentais de terceira dimensão face à opressão do período histórico que a precedeu e como resposta da Organização Internacional do Trabalho aos desmandos²⁵

culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (...)"

"Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (...)"

²⁴ Os países da América Latina e Caribe que ratificaram o instrumento são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela.

²⁵ Assim consta do preâmbulo: "Observando que, em diversas partes do mundo, esses povos não têm condições de gozar de seus direitos humanos fundamentais na mesma medida que o resto da população dos Estados nos quais vivem e que, em muitos casos, tem-se observado um processo de erosão de suas leis, valores, costumes e perspectivas".

perpetrados contra estes grupos, o que impunha a revisão da Convenção n.º 107²⁶, culminando, ao final, na elaboração de um novo documento internacional.

O direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas insere-se, contemporaneamente, num quadro mais amplo do direito de acesso à informação (ou *direito de acesso*, nos termos do novel Acordo de Escazú), garantido em diversos instrumentos internacionais, anteriormente citados, cuja aplicação ganhou novos contornos nas últimas décadas, fruto da consagração dos direitos chamados de segunda e terceira dimensão²⁷, ampliando-se o espectro de aplicação deste para as questões relativas, também, ao meio ambiente.

A dimensão subjetiva do instrumento abrange povos indígenas e tribais²⁸ cujos conceitos foram delineados a partir de critérios amplos (condições sociais, culturais, econômicas e organização política próprias) aliados à autoidentificação ou autodeterminação (artigo 1º, n.º 2), chamado por Duprat (2014, p. 61) de “consciência de identidade própria”, ao que ela acrescenta “os grupos, e apenas eles, hão de dizer se se compreendem sob as grandes rubricas ‘povos indígenas’ e ‘povos tribais’”, não sendo dado a nenhum Estado ou grupo social negar essa condição na medida em que eles se autorreconhecem.

No Brasil, o Decreto n.º 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007), inspirado na Convenção ora analisada, traz como vetor o autorreconhecimento no artigo 3º, I, nos seguintes termos:

²⁶ Em um dos “Considerandos”, assim dispõe “(...) que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores;”. Duprat (2014, p. 52) destaca que este trecho do texto evidencia a ruptura com o modelo anterior, que consignava como propósito a assimilação de minorias étnicas à sociedade nacional.

²⁷ Segundo Sarlet (2012, p. 48), “também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”, dentre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²⁸ “Artigo 1.º. 1. A presente Convenção aplica-se a:

a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais;

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.”

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e *que se reconhecem como tais*, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; (...) [grifos apostos].

A disciplina da consulta e participação dos povos indígenas e tribais está prevista nos artigos 6º e 7º da Convenção nº. 169 nos termos seguintes, devendo ser prévia (anterior ao ato que se pretende instituir/praticar), livre (participar livremente), informada (conduzidas de forma a possibilitar a perfeita compreensão dos destinatários), no bojo de “procedimentos adequados” à perfeita compreensão destes.

ARTIGO 6º

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem; (...)

2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.

ARTIGO 7º

1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente.

(...) [grifos apostos]

Depreende-se do texto do instrumento internacional que a consulta prévia, livre e informada é um elemento central da dinâmica da Convenção, devendo, nos termos do disposto no artigo 6º, *caput*, ser imperiosamente observada no curso de procedimentos que possam afetar tais grupos.

4 O CASO DA CONSTRUÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA UHE BELO MONTE, NO ESTADO DO PARÁ, E A OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO

Remonta à década de 1970 o início das pesquisas sobre o potencial hidrelétrico dos rios da Bacia do Xingu, conforme relata Sevá (1988, p. 25-41), esclarecendo que a então recém-criada ELETRONORTE e outros entes estatais encomendaram os estudos de inventário dos principais rios amazônicos a empresas privadas.

O aumento da demanda por energia elétrica culminou, na década de 2000, com o início do longo processo de licenciamento e construção da UHE Belo Monte²⁹, após quatro décadas de diálogo.

A legislação brasileira prevê como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente a avaliação de impactos ambientais, procedimento previsto no artigo 9º, III³⁰ da Lei nº. 9.638/81, o qual, nas palavras de Abelha Rodrigues (2016, p. 606) constitui “importante método de gestão e política ambiental, que tem por finalidade inocultável evitar danos e ilícitos contra o meio ambiente, dando rendimento aos princípios da prevenção e da precaução”.

Desenvolve-se a partir de uma série de procedimentos composto por estudos, diagnósticos, análises de risco, medidas de mitigação, etc., com o fim de evitar ou, ao menos, minorar os impactos ambientais.

O licenciamento ambiental, por seu turno, constitui-se no procedimento de controle, pelo Poder Público, sobre o uso atípico dos recursos naturais (RODRIGUES, 2016, p. 609) enquanto bens ambientais e, portanto, de uso comum do povo (artigo 225, *caput*, CFB/88), culminando com a expedição de um ato administrativo: a licença ambiental³¹.

²⁹ Gonçalves *et al* (2016, p. 212), na nota de rodapé 33, traçam um breve histórico desde o Governo de Ernesto Geisel (1974-1979), quando iniciaram os estudos acerca do potencial hidrelétrico da região do Xingu, até 2011, ano em que o IBAMA concedeu licença para iniciar o desmatamento para canteiros e acampamentos na região das barragens.

³⁰ “Artigo 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...)

III - a avaliação de impactos ambientais; (...)” (BRASIL, 1981).

³¹ Assim definida pela Resolução nº. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA:

“Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: (...)

Há relação de continência entre os institutos, sendo a avaliação de impacto ambiental uma das fases do licenciamento³². Também no curso do processo administrativo de licenciamento, deve o empreendedor apresentar o estudo prévio de impactos ambientais e respectivo relatório (EIA³³/RIMA), naquelas situações em que o empreendimento ou atividade for suscetível de causar significativo impacto ao ambiente (artigo 225, §1º, IV, CFB/88³⁴). Neste caso, o EIA/RIMA³⁵ é pressuposto essencial e inarredável da concessão da licença ambiental.

O licenciamento ambiental transcorre em três etapas: *licença prévia*³⁶ (concedida na fase preliminar, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e as condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação), *licença de instalação* (autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante) e *licença de operação* (autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental" (CONAMA, 1997).

³² Abelha Rodrigues (2016, p. 609) destaca "É claro que as avaliações de impacto ambiental podem ser exigidas fora de procedimentos de licenciamento ambiental, mas inegavelmente é nesta seara que encontram seu *habitat* mais frequente".

³³ A Resolução nº. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA assim define os estudos ambientais: "Art. 1º. Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: (...)

III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco" (CONAMA, 1997).

³⁴ "§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (...)"

³⁵ Fiorillo (2013, p. 222) defende possível a outorga de licença ambiental ainda que o EIA/RIMA seja desfavorável, invocando fundamento constitucional, de conjugação da tutela ambiental (art. 225, CFB/88) com o princípio da livre concorrência (artigo 170, IV, CFB/88).

³⁶ Duprat (2014, p. 65) alerta que, no Brasil, há uma subversão da ordem, na qual, normalmente concedem a licença prévia e iniciam as consultas antes da licença de instalação, deixando, portanto, de ser prévia, de boa-fé e dialógica.

verificação do efetivo cumprimento das condicionantes e medidas de controle ambiental das licenças anteriores)³⁷.

O estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório (APROVEITAMENTO..., 2009) para implantação da usina hidrelétrica (UHE) de Belo Monte foram apresentados pela Eletrobrás³⁸ ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente-IBAMA – autarquia federal competente para o licenciamento em razão, dentre outros critérios, por afetar terras indígenas –, com respaldo no qual foi concedida a licença prévia em fevereiro de 2010³⁹.

A UHE Belo Monte entrou parcialmente em operação em abril de 2016. Estima-se para dezembro de 2019 o funcionamento de todas as turbinas (serão 17), gerando 11.233,1MW de energia, tornando-a a terceira maior hidrelétrica do mundo (ANEEL, [2010]). De acordo, ainda, com dados do RIMA, mais da metade da área da bacia do Rio Xingu⁴⁰ é formada por terras indígenas e unidades de conservação, sendo quatro terras indígenas⁴¹ afetadas diretamente pelo empreendimento (T. I. Arara da Volta Grande do Xingu, T.I. Paquiçamba, T.I. Juruna do km 17 e T.I. Trincheira Bacajá).

O relatório de impacto ambiental, ademais, expõe a influência do empreendimento sobre 21 comunidades quilombolas⁴², nas quais residem os descendentes de escravos negros, situadas nos municípios de Gurupá e Porto de Moz (municípios próximos). Consta do RIMA que não foram detalhados os

³⁷ Definições constantes do art. 8º, I, II e III da Resolução nº. 237 do CONAMA.

³⁸ As Centrais Elétricas do Brasileiras S/A é uma sociedade de economia mista.

³⁹ Após a realização do leilão pela Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL, o Consórcio Norte Energia foi vitorioso, sendo concedida a licença de instalação em junho de 2011 e, a de operação, em outubro de 2015.

⁴⁰ O trecho de vazão reduzida do rio, em decorrência das obras para construção dos reservatórios, é de 100 km de extensão, conforme consta no RIMA (APROVEITAMENTO..., 2009).

⁴¹ Além destas três, mais 6 (seis) terras indígenas foram objeto de estudo durante o processo de licenciamento do empreendimento por estarem situadas na área de influência indireta ou próximas a esta, sendo elas: T.I. Arara, T.I. Cachoeira Seca, T.I. Kararô, T.I. Koatinemo, T.I. Araweté/Igarapé Ipixuna, T.I. Apyterewa, as quais, segundo consta do RIMA compõem, somadas, uma área de mais de 5 milhões de hectares, segundo parecer técnico da Fundação Nacional do Índio-FUNAI sobre o Processo de Licenciamento Ambiental da UHE Belo Monte (FUNAI, 2015).

⁴² O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT da CFB/88 assim dispõe: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”; e o Decreto nº. 4887/03 (BRASIL, 2003) regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

impactos sobre estas em razão de os territórios não terem sido demarcados pelo Poder Público.

Na região, existem, ainda, populações tradicionais ribeirinhas (cerca de 350 famílias) que moram nas Reservas Extrativistas (Resex) do Rio Iriri, do Riozinho do Anfrísio, Verde para Sempre e do Médio Xingu, às margens dos rios Xingu, Iriri e Curuá. O modo de vida, de subsistência, de manifestação cultural e religiosa destas populações depende dos recursos naturais da região onde vivem, inclusive e essencialmente, do rio.

Desde 2001, ano em que começaram os primeiros estudos para construção da UHE Belo Monte, até 2016, o Ministério Público Federal (MPF, 2016) ajuizou 22 (vinte e duas) ações civis públicas (ACP's) questionando diversos aspectos relativos ao empreendimento, tais como: a competência para licenciar o projeto; questões relacionadas à regularidade da licitação; avaliação de impactos ambientais; cumprimento de condicionantes das licenças; etc.

Relacionadas ao tema deste estudo verificou-se que o MPF ajuizou as seguintes ações (MPF, 2016): ACP nº. 709-88.2006.4.01.3903 (falta de consulta às populações indígenas), ACP nº. 283-42.2007.4.01.3903 (EIA/RIMA sem termo de referência para realização de audiências públicas das populações afetadas); Ação de Improbidade nº. 0000363- 35.2009.4.01.3903 (violação dos princípios da participação popular, além de outros); ACP nº. 26161-70.2010.4.01.3900 (violação do direito de informação e participação); ACP nº. 25999-75.2010.4.01.3900 (não consideração das audiências públicas na análise do EIA/RIMA)⁴³.

Na esfera administrativa, a Fundação Nacional do Índio-FUNAI (2015), entidade de direito público com competência institucional para defesa e promoção dos direitos indígenas⁴⁴, exarou parecer em 416 laudas, em 23/09/2015, acerca do item “componente indígena” do licenciamento ambiental

⁴³ O MPF também ajuizou as seguintes demandas, relacionadas a violações de direitos dos povos indígenas: ACP nº. 0028944- 98.2011.4.01.3900 (risco de remoção dos índios Arara e Juruna e demais moradores da Volta Grande do Xingu. vedação constitucional de remoção. violação do direito das futuras gerações); ACP nº. 655-78.2013.4.01.3903 (garantia de cumprimento das condicionantes relativas à proteção territorial das terras indígenas afetadas em razão da pressão populacional); ACP nº. 1655-16.2013.4.01.3903 (recusa do empreendedor em cumprir condicionante de aquisição de terras para índios juruna da aldeia boa vista, danos graves, desagregação e risco à sobrevivência da comunidade); ACP nº. 25799-63.2013.4.01.3900 (insuficiência do EIA/RIMA; não previsão de impactos e compensações para população indígena na área de influência direta do empreendimento belo monte. Índios Xikrin); ACP nº. 3017-82.2015.4.01.3903 (ação etnocida do Estado e da Norte Energia SA., destruição da organização social, costumes, línguas e tradições dos grupos indígenas impactados).

⁴⁴ No momento em que este trabalho foi atualizado (setembro de 2019) estava vigente a decisão liminar proferida pelo Ministro do STF, Luís Roberto Barroso nas ADI's nº. 6062, 6172, 6173 e 6174, referendada pelo Pleno da Corte, de manter a competência da FUNAI para demarcação de terras indígenas. O objeto das ações é a Medida Provisória nº. 886, de 18/06/2019.

da UHE Belo Monte – revisitando as conclusões do anterior Parecer n° 21/CMAM/CGPIMA/2009 (cujo objeto foi o Plano Básico Ambiental).

Ao longo do extenso relatório, produzido em fase final do licenciamento, e que abrange todas as variáveis relativas ao componente indígena, salta aos olhos o descumprimento de diversas condicionantes do processo relativas ao assunto.

Quanto às condicionantes relacionadas ao tema deste estudo, verifica-se que foram suprimidos o direito de acesso à informação e participação dos indígenas no que se refere ao esclarecimento das ações no trecho de vazão reduzida do Rio Xingu, que se estende por longos 100km de extensão. “São amplos os relatos nas terras indígenas à montante, mas não se verificam ações concretas nas TIs Paquiçamba, Arara da Volta Grande, na TI Trincheira Bacajá. Oficinas foram realizadas em uma única aldeia, sem a comprovação da participação de todas as aldeias. E na TI Kararaó, não há registros de ações” (FUNAI, 2015, p.126).

Extrai-se, outrossim, que o processo de fechamento do Rio Xingu, autorizado pelo IBAMA desde 2012 e iniciada no segundo semestre de 2015, não foi *previamente* informado aos povos indígenas, em clara violação à consulta prévia e aos direitos de acesso à informação e participação (FUNAI, 2015, p. 350).

Consta, ainda, relatos dos povos indígenas no sentido de que desde a revisão do inventário até ao licenciamento propriamente dito não foram ouvidos adequadamente ou, ainda, que foram enganados (FUNAI, 2015, p. 402, 403), além de a FUNAI ter presenciado, ao longo de todo o processo, “conflitos, dúvidas e descumprimentos de obrigações que colocaram em risco, por muitas vezes, a integridade física, moral e cultural dos povos indígenas” (FUNAI, 2015, p. 411).

A participação da própria FUNAI, enquanto entidade representativa dos povos indígenas, foi prejudicada pela divulgação extemporânea do calendário de reuniões e audiências públicas, inviabilizando a participação, não só da coordenação regional e frente de proteção etnoambiental, como das demais coordenações finalísticas. As divulgações tardias inviabilizaram, outrossim, o deslocamento de lideranças das terras indígenas para a cidade. (FUNAI, 2015, p. 130).

Resta patente, portanto, o descumprimento de diversas condicionantes do licenciamento, relacionadas ao direito de acesso à informação e participação dos

povos indígenas⁴⁵, garantidos expressamente pela CFB/88⁴⁶, o que conduziu à afirmação de que “Não foram tomadas, portanto, as medidas necessárias e condizentes com o componente indígena, de modo a resguardar as condições para a viabilidade do empreendimento, no que se refere ao componente indígena”. (FUNAI, 2015, p. 75)

Gabner (2015, p. 34) aponta que recomendações feitas pela OIT em relatório de 2006 não foram observadas e implementadas, o que gerou a emissão, em 2012, do Relatório da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), atestando a ausência de oitivas dos indígenas impactados pela implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Resta claro o vilipêndio dos direitos destes grupos durante todo o processo de licenciamento. Os direitos de acesso à informação e participação, corporificados na oitiva e consulta prévias, no curso do processo de licenciamento ambiental, não foi observado pelo Consórcio Norte Energia, durante as obras de Belo Monte.

Um empreendimento de tamanha magnitude – cujo atingimento da capacidade total alçará a UHE Belo Monte ao posto de terceira maior usina hidrelétrica do mundo, instalada em área extremamente sensível da Floresta Amazônica, com 10 (dez) terras indígenas afetadas, direta ou indiretamente, além de quilombolas e comunidades tradicionais, sem adentrar nas questões relativas aos inmensuráveis e irreparáveis danos aos componentes ambientais –, provoca inúmeros e importantes questionamentos. Reflexo disto são as 22 ações civis públicas ajuizadas pelo MPF, sem contar as demandas de autoria de outras entidades públicas, privadas e Organizações Não Governamentais-ONG’s, além de muitos protestos durante os anos em que se estendeu o licenciamento e a obra, esta ainda por ser concluída.

As ações judiciais promovidas pelo MPF, em sua maioria, não obtiveram o resultado pretendido, com a entrada em operação da UHE Belo Monte em abril

⁴⁵ Duprat (2014, p. 52), ao analisar a eficácia do direito à consulta, inserido na Convenção 169 da OIT assevera: “a despeito de uma disciplina bastante extensa e do endosso do direito constitucional interno, a Convenção 169, e, em particular, o instituto da consulta é considerado uma formalidade desnecessária, ou, quando muito, a ser rapidamente superada.”

⁴⁶ “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (...) § 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” (grifos apostos). Em termos regulamentares, o Decreto nº. 1775/96 (BRASIL, 1996) disciplina o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

de 2016. Uma das ações questiona, justamente, o Decreto Legislativo nº. 788/2005 (BRASIL, 2005), que autoriza o Poder Executivo a implantar o aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte sobre terras indígenas, sustentado na motivação de que o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas teria sido desrespeitado.

CONCLUSÃO

Os sistemas internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos vêm galgando progressos, aprimorando e ampliando o rol os direitos e garantias objeto de seus textos.

Na esteira desta evolução, as cortes judiciais têm produzidos decisões cada vez mais abrangentes e protecionistas dos direitos das minorias.

Exemplo disso é a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos-CIDH⁴⁷, a cuja jurisdição o Brasil está submetido, a qual tem, claramente, privilegiado o direito à consulta livre e informada e à efetiva participação dos povos indígenas e tribais, asseverando a necessidade de ser adequado, acessível e utilizar-se de mecanismos apropriados para a compreensão dos povos.

O Tribunal Constitucional da Colômbia, por sua vez, um dos vanguardistas na América Latina em questões relativas ao consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas e tribais, possui vasta produção

⁴⁷ No caso *Sarawaka vs. Suriname* (Sentença de 28 nov. 2007-CIDH), a Corte condenou o país ao cumprimento de diversas medidas, dentre elas, três relacionadas ao direito à consulta prévia, livre e informada, sendo uma delas: “adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres, o en su caso, el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio, y a compartir, razonablemente, los beneficios derivados de esos proyectos con el pueblo Saramaka, en el caso de que se llevaran a cabo. El pueblo Saramaka debe ser consultado durante el proceso establecido para cumplir con esta forma de reparación. El Estado debe cumplir con esta medida de reparación en un plazo razonable;”. Com relação ao caso *Kichwa de Sarayaku vs. Equador* (Sentença de 28/06/12, 2012-CIDH), vale destacar o seguinte trecho da decisão: “3. El Estado debe consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio, en los términos de los párrafos 299 y 300 de esta Sentencia.4. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades, en los términos del párrafo 301 de esta Sentencia.”

jurisprudencial (COLÔMBIA, 2015, 2016a, 2016b) sobre o assunto, impondo a prevalência dos direitos desses povos sobre os anseios do poderio econômico dos grandes empreendimentos.

Os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça dos povos indígenas e tribais deve ser visto não só pela perspectiva destes, enquanto direito substancial, mas, igualmente, como *instrumento*⁴⁸ de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, CFB/88), *habitat* destes povos, por excelência.

Como se constatou a partir da análise de um caso emblemático, ainda há muito que avançar, neste aspecto, no Brasil. A efetiva concretização dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça, previstos em tratados internacionais e, sobretudo, tutelados pela CFB/88, apelidada de Constituição Cidadã, são pressupostos de uma vida digna (artigo 1º, III⁴⁹), além de guardarem consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, I e IV⁵⁰) e com os princípios da prevalência dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos (artigo 4º, II e III⁵¹), todos reforçados pelos §§2º e 3º⁵² do artigo 5º.

⁴⁸ Gomes (2018, p. 55) pontua, neste sentido: “Se a sustentabilidade da democracia depende do nível de informação dos cidadãos (e da capacidade de a aprender e analisar criticamente), a sustentabilidade ambiental tem com o acesso à informação uma ligação estrutural. Quanto maior a difusão das qualidades do bem se revele, maior deve ser o empenhamento colectivo na sua preservação”.

⁴⁹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

III - a dignidade da pessoa humana; (...)”.

⁵⁰ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

⁵¹ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios (...) II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; (...)”.

⁵² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Nesta esteira, impõe-se, também, a concretização dos princípios consagrados na Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 13/09/2007 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008), com a adesão imediata de 143 países, inclusive o Brasil. Embora com característica de *soft law*, enfatiza os direitos dos povos indígenas quanto à absoluta necessidade de serem previamente consultados, com boa-fé, sobre quaisquer aspectos que afete suas terras ou territórios, cultura, religião, modo de vida, ressaltando Gabner (2014, p. 38) a possibilidade de exercício do direito de moratória ou veto, no que reside a grande diferença em relação à Convenção n.º. 169 da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1991), que não confere tal poder aos povos indígenas e tribais.

REFERÊNCIAS

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Leilão de energia Belo Monte**. Perguntas e Repostas. [2010], Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/hotsite_beloMonte/index.cfm?p=7. Acesso em: 11 set. 2019.

APROVEITAMENTO Hidrelétrico de Belo Monte: Relatório de Impacto Ambiental - Rima. Rio de Janeiro: Eletrobrás, mai. 2009. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Dossie/BM/DocsOf/RIMA-09/Rima_AHE%20Belo%20Monte.pdf. Acesso em 12 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto Legislativo n.º. 788 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 pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-788-13-julho-2005-537812-norma-pl.html>. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto n.º. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>

legin/fed/decret/1992/decreto-592-6-julho-1992-449004-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto nº. 1775, de 8 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto nº. 4887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto nº. 5.051, de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto nº. 6040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Lei nº. 6938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-389/16.** 2016a. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. Corte Constitucional. **Sentencia T-530/16**. Principio de diversidade étnica y cultural - Alcance. 2016b. Disponível em: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-530-16.htm. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. Corte Constitucional. **Sentencia T-766/15**. Derecho a la consulta previa de comunidades afrodescendientes -Vulneración a comunidades afrodescendientes al expedir Resoluciones por medio de las cuales declararon y delimitaron áreas estratégicas mineras sobre sus territorios colectivos. 2015. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-766-15.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

COLOMBO, G. M. El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, v. IX, n. 2, p. 1-66, 2018. Disponível em: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2412/2395>. Acesso em: 13 jan. 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA. **Convenção de Aarhus**. 1998. Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

CONAMA. **Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 17 set. 2019.

DUPRAT, D. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 51-72, 2014. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/54>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FIORILLO, C. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed, São Paulo: Saraiva, 2013.

FRONT LINE DEFENDERS. **Annual Report on Human Rights Defenders at Risk in 2017**. Dublin: Front Line, 2017. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2017>. Acesso em: 12 jan. 2019.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. **Informação nº223 /2015/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível

em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/11-nov/analisetecnica.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

GABNER, M. L. O direito humano ao consentimento livre, prévio e informado como baluarte do sistema jurídico de proteção dos conhecimentos tradicionais. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 14, n. 45, p. 11-65, jul./dez. 2015. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/1-o-direito-humano-ao-consentimento-livre-previo-e-informado-1.pdf. Acesso em: 12 jan. 2019.

GOMES, C. A. **Introdução ao Direito do Ambiente**. 3. ed. Lisboa: AAFDL, 2018.

_____; LANCEIRO, R. T. O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. In: _____. **Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática**. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 231-266.

GOMES, L. F. Direito dos direitos humanos e a regra interpretativa "pro homine". **Jus**, Teresina, jul. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10200/direito-dos-direitos-humanos-e-a-regra-interpretativa-pro-homine>. Acesso em: 12 dez. 2019.

GONÇALVES, A. C. O. *et al.* Médio Xingu. In: ALVES, F. (org.). **A Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia**, Brasília: IPEA, 2016. p. 199-274. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623_livro_funcao_socioambiental.pdf. Acesso em: 17 set. 2019.

MPF. Ministério Público Federal. **Processos caso Belo Monte**. Pará: Procuradoria da República, 2016. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/tabela_de_acompanhamento_belo_monte_atualizada_mar_2016.pdf/. Acesso em: 12 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Escazú**. 2018. Disponível em: <https://www.cepall.org/pt-br/comunicados/sede-onu-14-paises-assinam-tratado-nova-geracao-acesso-informacao-participacao-publica>. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. 2008. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão.** 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1992. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Economicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Convenção nº. 169.** 1991. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa de 1976.** 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 13 jan. 2019.

RODRIGUES, M. A. **Direito Ambiental Esquematizado.** 3. ed, São Paulo: Saraiva, 2016.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SEVÁ, Oswaldo. Obras na Volta Grande do Xingu - Um Trauma Histórico Provável? In: ANDRADE, L. M. M.; SANTOS, L. A. (org.). **As Hidrelétricas do Xingu e os Povos Indígenas.** São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. p. 25-41.