

RECEBIDO EM: 08/01/2016

APROVADO EM: 13/06/2016

O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNO BRASILEIRO: O CASO DA MEDIDA CAUTELAR N° 382/2010 – COMUNIDADES INDÍGENAS DA BACIA DO RIO XINGU, PARÁ, BRASIL

THE INTER-AMERICAN SYSTEM FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND BRAZILIAN LAW: THE CASE OF PRECAUTIONARY MEASURE N° 382/2010 – INDIGENOUS COMMUNITIES OF THE XINGU RIVER BASIN, PARÁ, BRAZIL

Marcelo Leandro Pereira Lopes

*Professor universitário, Doutorando em Direito Constitucional pela UNIFOR
Mestrado em Direito pela Universidade Católica de Brasília*

Natália Ila Veras Pereira

*Advogada. Pós-graduada em Processo Civil e Direito Civil. Pós-graduada em
Direito Constitucional*

SUMÁRIO: Introdução; 1 O Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos; 1.1 A Organização dos Estados Americanos – OEA; 1.2 A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; 1.3 A Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica); 1.4 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH; 1.5 A Corte Interamericana

de Direitos Humanos - corte IDH; 1.6 o Brasil e o Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos; 2 A responsabilização internacional contida na Convenção Americana de Direitos Humanos; 2.1 O procedimento perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH; 2.2 O procedimento de condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH; 2.3 A problemática do cumprimento das decisões da CIDH e Corte IDH no Brasil; 3 A medida cautelar nº 382/10 – comunidades indígenas da bacia do rio Xingu, Pará, Brasil; 3.1 A relevância do caso em matéria de direitos humanos; 3.2 Posicionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; 3.3 Posicionamento do Brasil sobre o caso; 3.4 A relação abalada do Brasil com o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo versa sobre o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e o cenário atual de insegurança gerado pelo descontentamento de alguns Países Membros em face de recentes decisões de órgãos do sistema. No caso específico do Brasil, analisou-se a Medida Cautelar nº 382/2010, proferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, referente às comunidades indígenas da Bacia do Rio Xingu atingidas pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Objetivou-se, portanto, analisar a atual situação e desafios enfrentados dentro do sistema na busca pela proteção dos Direitos Humanos, bem como, avaliar as possíveis atitudes por parte do governo brasileiro que levaram a reavaliação da referida medida e que deram forças para que propostas de mudanças no sistema fossem adiante. Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso do procedimento da Medida Cautelar nº 382/2010. Dentre os autores estudados encontram-se Flávia Piovesan (2012), Lingdren Alves (1997), Deyse Ventura (2012), entre outros. Por fim, chegando-se ao entendimento de que, nos moldes estudados, a Usina de Belo Monte deveria ter sido melhor avaliada, e que de igual forma, as propostas de mudanças para o Sistema Interamericano devem ser encaradas com toda cautela, para que o real motivo de sua existência não seja abalada, gerando um sério comprometimento aos Direitos Humanos em face de interesses econômicos ou políticos envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Humanos. Sistema Interamericano. Convenção Americana. Comunidades Indígenas. Belo Monte.

ABSTRACT: The present article approaches The Inter-American System for the Protection of Human Rights and the current scenario of insecurity generated by the discontent of some member countries against recent decisions of the organs of the system. In the specific case of Brazil, it was analyzed the Injunctive Relief No.382/2010, issued by the Inter-American Commission of Human Rights, relating to the indigenous communities of the Xingu River Basin affected by the construction of Belo Monte Hydroelectric Power Plant. The aim is, there fore, to analyze the current situation and challenges faced within the system, seeking the protection of Human Rights, as well as, to evaluate possible actions by the Brazilian government which resulted in reevaluation this attitude and gave strength, in order that proposals for changes in system go ahead. For this, it was developed a literature review, documental research and case study of the procedure of Injunctive Relief^o382/2010. Among the authors studied are Flávia Piovesan (2012), Lingdren Alves (1997), Deyse Ventura (2012), and others. Finally, it was verified that, along the lines studied, Belo Monte Hydroelectric Power Plant should have been better evaluated, as well as , the changing proposals to The Inter-American System should be faced warily, so that the real reason for your existence o not be unsettled, causing a serious commitment to human rights against of economic or political interest involved.

KEYWORDS: Human Rights. Inter-American System. American Convention. Indigenous Communities. Belo Monte.

INTRODUÇÃO

As formas de proteção aos Direitos Humanos, nas mais diversas épocas e nos mais diversos Estados, sempre foi matéria de grande complexidade e controvérsias. O reconhecimento destes direitos sofreu influências culturais, históricas e até econômicas, rendendo-lhes, inicialmente, uma característica de fluidez e abstração, onde cada Estado assumia o papel de reconhecer, proteger ou mesmo desrespeitar os Direitos Humanos que lhes convinham.

Visando-se dar concretude universal aos Direitos Humanos foram criados sistemas de proteção em que se uniam Estados, muitas vezes, com culturas e poderio econômico diversos, porém, possuíam o objetivo comum de salvaguardar estes direitos de forma universalizada e independente de interesses individualizados ou singulares de cada Estado, uma vez que se reconheceu a importância e superioridade que os Direitos Humanos passaram a assumir. Assim, surgiu um sistema de proteção mundial e

alguns regionalizados, dentre eles, o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, previstos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana de Direitos Humanos; mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica.

O Estado brasileiro, desde que assumiu compromisso perante o sistema, vinha desenvolvendo uma relação amistosa, relação esta, que sofreu abalos em decorrência da Medida Cautelar nº 382/2010, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na qual determinava a paralisação das obras da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, em vista do comprometimento dos Direitos Humanos dos indígenas e do meio ambiente saudável. O país veio então a descumprir a determinação e proferiu repúdio público à decisão.

Diante deste e de outros fatos, observando-se o impasse gerado, o estudo de tal fenômeno tornou-se de grande relevância social, uma vez que se atesta que até mecanismos internacionais podem ter sido desconsiderados em face de interesses particulares a despeito dos Direitos Humanos das comunidades afetadas e do comprometimento do meio ambiente saudável.

Dessa forma, o trabalho delimitou-se ao estudo do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e ao direito interno brasileiro, especificadamente, no caso da Medida Cautelar nº 382/10, referente às comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil, atingidas pela construção da Hidrelétrica de Belo Monte, e as consequências de tal decisão dentro do sistema como um todo.

A metodologia de estudo volta-se para análise da importância do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O método utilizado deste modo consistiu em uma análise descritiva, crítica e explicativa, com amparo de pesquisadores e doutrinadores, e dos principais instrumentos jurídicos do Sistema Interamericano. Por conseguinte, foi realizada uma pesquisa pura ou básica, com procedimento técnico de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso do procedimento da Medida Cautelar nº 382/2010. Dentre os autores estudados que deram suporte ao trabalho, destacam-se Noberto Bobbio, Lindgren Alves, Flávia Piovesan, Fauzin Hassan Choukr, Nírvia Ravena, Deisy Ventura, dentre outros.

Nesse sentido, objetivou-se descrever o processo de condenação de um estado membro perante os principais órgãos do sistema, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Internacional de Direitos Humanos, para só então estudar e compreender o procedimento do caso da

Medida Cautelar nº 382/2010, que levou o Brasil a rechaçar publicamente o sistema.

A primeira parte, intitulado Sistema de Proteção Interamericano dos Direitos Humanos, trata da consolidação dos sistemas internacionais de proteção, e, versa, especialmente, sobre o Sistema Interamericano, sua origem, órgãos e principais pactos. No segundo momento, analisa-se o procedimento de condenação em caso de denúncia de violação de Direitos Humanos de um estado signatário da Convenção, principal pacto de suporte do Sistema Interamericano, tratando de alguns casos apresentados perante a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos de desrespeito a Convenção.

Por fim, a Medida Cautelar nº 382/10 – Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil, discute sobre o procedimento da referida medida cautelar perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos referente a denúncias de violação dos direitos dos povos indígenas quando da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

1 O SISTEMA DE PROTEÇÃO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Segundo Choukr¹, a origem mais remota da busca por integração da comunidade americana data do Congresso do Panamá, em 1826. Porém, a integração de uma comunidade americana, e, por conseguinte, a evolução do ideal de criação de uma carta protecionista dos Direitos Humanos veio apenas em 1890, com a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, que se reunia periodicamente e que evoluiu ao longo dos anos nas muitas reuniões que ocorreram em diversos países da América, com a finalidade manifesta de integração dos países americanos.

Ainda, informa o referido autor, que foi apenas em 1948, que o Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos surgiu formalmente com a criação da Organização dos Estados Americanos - OEA e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, sendo esta última o alicerce do referido sistema.

Estabeleceu-se assim uma relação de uma nova organização com o sistema universal, já existente na época, o próprio artigo 1º da Carta

1 CHOUKR, Fauzi Hassan. *A Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro Bases para sua Compreensão*. São Paulo: Édipo, 2001.

da OEA estipula que “dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um organismo regional”. No entendimento de Cançado Trindade² (2005, *apud* OLIVEIRA, 2010, p. 28), o sistema de proteção interamericano passou por quatro etapas distintas de formação e consolidação:

A fase dos *antecedentes*, que remete á adoção da Declaração Americana dos Direitos do Homem, bem como outros instrumentos antecessores e sucessores a ela; o período de *formação* do sistema, cujo marco é a criação da CIDH e o seu gradual ganho de competências; a *consolidação* do sistema, ocorrida com o advento da Convenção Americana de Direitos Humanos; e, por fim, o *aperfeiçoamento* do sistema, conseqüência do desenvolvimento e fortalecimento da jurisprudência da Corte IDH e da adoção de novos tratados que incrementam a proteção dos direitos humanos. (grifos do autor)

Importante salientar que dentro deste sistema há os que podem ser considerados como subsistemas, onde um vincula os Estados Membros por meio da Carta da OEA e o outro vincula os estados signatários da Convenção Americana dos Direitos Humanos, o que deu ao sistema uma característica dual, que permanece até hoje, uma vez que, nem todos os países membros da OEA, ratificaram a Convenção.

Atualmente, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos é o segundo mais desenvolvido do mundo, atrás do sistema europeu de feições supranacionais, possuindo instituições sólidas e eficazes instrumentos de efetivação de seus propósitos. É o sistema que se aplica no caso do Brasil, tendo como manifestações primordiais: a Declaração Americana de Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Organização dos Estados Americanos, juntamente com seus órgãos de monitoramento: a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, descritas a seguir.

1.1 A Organização dos Estados Americanos - OEA

Conforme ensina Lindgren Alves³, a OEA foi o resultado de um longo processo evolutivo que vinha se desenvolvendo desde a primeira Conferência Internacional dos Países Americanos ocorrida de 1889 a 1890, e seguidas de outras tantas. Houve um longo processo de discussão iniciado em 1945, mas foi apenas em 1948, na cidade de Bogotá, Colômbia,

2 OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy de. 2010. p. 28.

3 ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

durante a Nona Conferência Internacional Americana que o órgão veio a se consolidar.

O objetivo maior da criação da Organização está prescrito no artigo 1º da Carta da OEA, esclarecendo que esta foi criada para que os Estados Membros alcançassem “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”, possuindo, ainda, como pilares a democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento. A possibilidade de ingresso na OEA é aberta a todo Estado independente americano. Atualmente, 35 países americanos ratificaram a Carta e integram o organismo regional mais antigo do mundo, e dentre suas atuais prioridades encontram-se assuntos como a integração econômica, repressão ao terrorismo, controle de entorpecentes e questões ambientais, por exemplo.

1.2 A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

Para Lindgren Alves, a origem da Declaração Americana dos Direitos e Deveres Humanos remonta as resoluções firmadas durante a Oitava Conferência Internacional Americana, realizada na cidade de Lima, Peru, em 1938. Em 1945, houve uma recomendação de um anteprojeto de declaração ao Comitê Jurídico Interamericano, este foi adotado como formato declarativo em 1948, antes mesmo da própria Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas - ONU.

Com força meramente recomendatória, a Declaração se divide em um preâmbulo, com redação secular e clara inspiração filosófica, sendo a declaração, propriamente dita, dividida em dois capítulos. Dentre os direitos reconhecidos estão: o direito à vida, à liberdade, à igualdade entre as partes, direitos de residência e trânsito, direito à educação, à justiça, à saúde e bem-estar. Quanto aos deveres estão: o dever à sociedade, ao voto, de pagar impostos, de trabalho, dos pais para com os filhos e dos filhos para com os pais, dentre outros.

1.3 A Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)

Conforme ensinamento de Choukr⁴ a Convenção Americana de Direitos Humanos foi assinada em 22 de novembro de 1969, durante a

4 CHOUKR, Fauzi Hassan. *A Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro Bases para sua Compreensão*. São Paulo: Édipo, 2001.

Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, na cidade de São José da Costa Rica, por isso o nome na qual ficou conhecida, Pacto de São José da Costa Rica. Esta veio trazer caráter vinculante à Declaração, uma vez que, esta por sua natureza jurídica, era apenas compromissória. É considerada o instrumento de maior importância dentro do sistema interamericano. A Convenção é composta por um preâmbulo e 82 artigos, divididos em três partes e 11 capítulos. O artigo 33 da Convenção assim dispõe que:

São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção: a) a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Comissão; e b) a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte.

Dessa forma, a Convenção Americana de Direitos Humanos, além de declarar esses direitos, reconhece a competência da Comissão e da Corte Interamericana de Direito Humanos. A parte III, denominada Disposições Gerais e Transitórias trata, sobretudo, dos procedimentos para assinatura, ratificação, reservas, emenda, protocolo e denúncias referentes à Convenção. Dentre estas se destaca a possibilidade de reserva, presente no artigo 75 da Convenção, onde basicamente garante aos Estados que desacordem sobre determinado ponto que não seja incompatível com seu objeto, bem como o fim da Convenção.

Choukr⁵ versa que inicialmente que a Convenção tratava sobre direitos ligados à personalidade e às liberdades individuais. O advento do Protocolo Adicional à Convenção em 1998 veio abranger o reconhecimento de diversos direitos sociais, culturais e econômicos. Informa ainda, que segundo o disposto no artigo 74.2 da Convenção, o acordo apenas entraria em vigor depois que o 11º instrumento de ratificação ou adesão fosse recebido pela Secretária-Geral da OEA, o que veio a ocorrer em 18 de julho de 1978.

2.4 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH

De acordo com Lindgren Alves⁶ a Carta da OEA, em 1948, já mencionava sobre a criação de uma Comissão Interamericana de Direitos

5 CHOUKR, Fauzi Hassan. *A Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro Bases para sua Compreensão*. São Paulo: Édipo, 2001.

6 ALVES, op. cit.

Humanos e uma Convenção Interamericana. De fato, a CIDH surgiu apenas em 1959, em Santiago, Chile. A comissão tinha funções de promoção dos Direitos Humanos, posteriormente desenvolveu atividades de proteção. Sua sede está situada na cidade de Washington, Estados Unidos, e seu funcionamento é baseado em um estatuto e regulamento próprio, além do que está fixado na própria Convenção Americana de Direitos Humanos. O artigo 1º do Estatuto da Comissão descreve a natureza do órgão e seu propósito dispendo que:

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão da Organização dos Estados Americanos criado para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria. 2. Para os fins deste Estatuto, entende-se como direitos humanos: a) os direitos definidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos com relação aos Estados Partes da mesma; b) os direitos consagrados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, com relação aos demais Estados Membros.

Segundo os artigos 34 a 40 da Convenção, a Comissão compõe-se de sete membros, reconhecidamente com alta autoridade moral e saber em matéria de Direitos Humanos, eleitos a título pessoal pela Assembleia Geral da Organização, a partir de nomes contidos em uma lista proposta pelos governos dos Estados Membros, para mandatos de quatro anos, podendo ser reeleito apenas uma vez e não podendo fazer mais parte de um nacional no mesmo país, representam o conjunto dos países membros da OEA. Esta possui como função basilar proteger os Direitos Humanos no território dos membros da OEA, mesmo que estes não tenham ratificado a Convenção. Flávia Piovesan⁷ explica a competência da CIDH prelecionando que:

A competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos alcança todos os Estados-partes da Convenção Americana em relação aos direitos humanos nela consagrados. Alcança ainda todos os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos, em relação aos direitos consagrados na Declaração Americana de 1948.

Como pode ser observado, proteger os Direitos Humanos é a principal função da CIDH. Porém, além da função protetora, em síntese, suas funções também compreendem as funções de conciliadora, assessora,

7 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 327.

crítica, legitimadora e promotora. Conforme pode ser constatado, funciona como um órgão auxiliar da justiça dentro do sistema regional americano de proteção aos Direitos Humanos.

1.5 A Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH

Sobre a Corte IDH, Choukr⁸ informa que esta foi criada em 1969, aprovada na mesma ocasião da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. É um órgão judicial autônomo, sediado em São José da Costa Rica, e seu Estatuto data de 1980, estando hoje em vigor seu Regulamento datado de 2009. O artigo 1º do Estatuto da Corte IDH deixa bastante claro a ideia do que esta seja, dispondo que:

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é uma instituição judiciária autônoma cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A Corte exerce suas funções em conformidade com as disposições da citada Convenção e deste Estatuto.

A Corte IDH é formada por sete juízes nacionais de qualquer dos Estados membros da OEA, reconhecidamente com elevada autoridade moral e saber em matéria de Direitos Humanos, sendo eleitos por voto sigiloso da maioria absoluta dos Estados da Convenção que oferecem uma lista de candidatos, na Assembleia Geral da OEA, para mandato de seis anos, e possuem como escopo a aplicação e interpretação da Convenção, conforme artigos 52 a 54 da Convenção.

Desde sua criação 22 países reconhecem o poder de jurisdição da Corte, dando as suas decisões à força vinculante. A Corte IDH exerce competência contenciosa/jurisdicional e consultiva, como elucida Héctor Fix – Zamudio⁹ :

[...] a Corte Interamericana possui duas atribuições essenciais: a primeira, de natureza consultiva, relativa à interpretação das disposições da Convenção Americana, assim como das disposições de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos; a segunda, de caráter jurisdicional, referente à solução de controvérsias que se apresentem acerca da interpretação ou aplicação da própria Convenção.

8 CHOUKR, Fauzi Hassan. *A Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro Bases para sua Compreensão*. São Paulo: Édipo, 2001.

9 PIOVESAN, op. cit., p. 335.

Dessa feita, precisamente sua função jurisdicional está disposta nos artigos 61, 62 e 63 da Convenção, bem como sua função consultiva encontra-se nas disposições do artigo 64 da Convenção. Diante de todo o exposto, observa-se que a Corte IDH é o órgão imprescindível para que se alcance uma proteção efetiva aos Direitos Humanos no sistema interamericano.

1.6 O Brasil e o Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos

Após período de regime militar, o Brasil necessitava de redemocratização, precisava firmar bases para formação de um Estado Democrático de Direito, a consequência foi à promulgação de uma Constituição garantista e extensa, que ficou conhecida como Constituição Cidadã. O advento de uma nova Constituição e a consequente transformação do direito nacional não operou mudanças apenas no plano interno, mas contribuiu significativamente para seu alinhamento no contexto internacional, principalmente em matéria de Direitos Humanos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CF/88 preleciona uma gama de Direitos Humanos ao longo de seu texto, principalmente, compilados em seu artigo 5º. Destaque se dá ao artigo 5º, parágrafo 2º, da CF/88, dispondo que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por eles adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Ressalta-se ainda o artigo 5º, parágrafo 1º, que confere às normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais sua aplicação imediata.

A CF/88 confere, inclusive, a prevalência dos Direitos Humanos como princípio norteador nas relações internacionais, análoga disposição expressa em seu artigo 4º, inciso II. Sobre a orientação do princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil, Flávia Piovesan¹⁰ esclarece que:

Esse princípio invoca a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A prevalência dos direitos humanos, como princípio a reger o Brasil no âmbito Internacional, não implica apenas o engajamento do País no processo de elaboração de normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas sim a busca da plena integração de tais regras na ordem jurídica interna brasileira. Implica, ademais, o compromisso

10 PIOVESAN, op. cit., p. 95.

de adotar uma posição política contrária aos Estados em que os direitos humanos sejam gravemente desrespeitados.

Igualmente, a CF/88, dispôs sobre o procedimento específico de internalização de tratados e convenções internacionais em matéria de Direitos Humanos. Sobre a ratificação de tratados e o processo de internalização, Francisco de Assis Maciel Tavares¹¹ explica que:

É uma forma de manifestação de consentimento intimamente ligada por origem e significado à prática dos Estados em obrigar-se por tratados ou acordos internacionais. Assinado um tratado, é ele, habitualmente, submetido em cada Estado signatário a certas formalidades, estipuladas pela respectiva lei interna, cabendo ao direito de cada contratante designar livremente qual o órgão competente para proceder à ratificação do tratado.

O procedimento de internacionalização inicia-se com a tramitação pela Câmara dos Deputados, se aprovado segue para o Congresso Nacional e o Presidente do Senado faz a promulgação pelo Congresso Nacional. Posteriormente, dá-se origem ao competente Decreto Legislativo, que é publicado em Diário Oficial. O Presidente da República exara um Decreto Executivo que dará publicidade ao ato, desta forma, o texto publicado ganha força normativa interna. Por fim, o instrumento de ratificação deve ver depositado no órgão que o custodie, por exemplo, se for um tratado pertencente ao sistema interamericano, o órgão seria a OEA. Alexandre de Moraes¹² classifica esse procedimento em três fases distintas:

1º fase: compete privativamente ao Presidente da República celebrar todos os Tratados, convenções e atos Internacionais (CF, art. 84, VIII); 2º fase: é de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (CF, art. 49, I). A deliberação do Parlamento será realizada através da aprovação de um *decreto legislativo*, devidamente promulgado pelo Presidente do Senado Federal e publicado; 3º fase: edição de um decreto do Presidente da República, promulgando o ato ou tratado internacional devidamente ratificado pelo Congresso Nacional. É

11 TAVARES, Francisco de Assis Maciel. *Ratificação de Tratados Internacionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 37.

12 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 720-723. OEA. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2012. p. 720.

nesse momento que adquire executoriedade interna a norma inserida pelo ato ou tratado internacional, podendo inclusive, ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. (grifo do autor)

Observa-se assim que, no Brasil, a decisão sobre um tratado necessita da conjugação de vontades entre o Legislativo e Executivo. Ainda, no Brasil, um tratado internacional, após o processo de internalização e a ratificação inicia sua vigência em âmbito nacional passando a integrar a legislação, em regra, com hierarquia de ato normativo infraconstitucional. Os tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos possuem atualmente importância diferenciada dos demais, devido maior hierarquia no plano normativo após a Emenda Constitucional 45/2004 – EC/45, prescritas no artigo 5º, parágrafo 3º da CF/88, passando a ser equivalente às Emendas Constitucionais, desde que aprovados com quórum qualificado prevista para esta, qual seja, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, conforme dita o quórum exigido pelo artigo 60, parágrafo 2º da CF/88.

Dessa configuração, no caso do Brasil, embora ainda se discuta a posição em que os tratados internacionais sobre Direitos Humanos no plano hierárquico interno, o que pode se observar é que há uma preleção atual ao entendimento de que a norma prevalente é a que mais beneficia a pessoa humana, e que deve ser aplicado o princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo sempre que houver conflito entre norma interna e norma internacional.

O país é signatário de diversos tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos, uns advindos antes mesmo do surgimento da CF/88, bem como da EC/45 de 2004, de toda sorte, os direitos neles reconhecidos são Direitos Humanos reconhecidos no plano interno e devem ser adotados e protegidos como tal. E com o processo de democratização, o Brasil passou a aderir a diversos outros tratados internacionais, buscando adentrar no diálogo internacional quanto à preocupação com a proteção aos Direitos Humanos.

Quanto aos diversos tratados acordados pelo Brasil em relação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, destaca-se, primordialmente, a Convenção Americana de Direitos Humanos. Choukr¹³ (2001) assegura no que diz respeito à Convenção, embora o Brasil tenha assinado o pacto

13 CHOUKR, Fauzi Hassan. *A Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro Bases para sua Compreensão*. São Paulo: Édipo, 2001.

em 22 de novembro de 1969, que apenas depositou sua ratificação em 25 de setembro de 1992 e o Decreto nº 678 de 1992 promulgou a Convenção.

É frisado pelo citado autor que o país declarou o entendimento que os artigos 43 e 48, alínea d, não incluem o direito automático de visitas e de uma investigação *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Governo do Brasil entendeu que tais atitudes dependem da anuência expressa do Estado. Em dezembro de 1995, foi realizada a primeira visita da CIDH ao Brasil, com a devida anuência do então presidente do país, Fernando Henrique Cardoso.

No que diz respeito à Corte Interamericana de Direitos Humanos, explica ainda o autor, que o Brasil aceitou sua jurisdição obrigatória apenas em 10 de dezembro de 1998, através do Decreto-Legislativo nº 89/98, com isso o país firmou seu alinhamento pleno e definitivo ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, podendo, até mesmo, ser acionado e receber condenações por violação aos direitos reconhecidos na Convenção.

2 A RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL CONTIDA NA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

2.1 O Procedimento Perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH

Conforme analisado no capítulo precedente, a CIDH tem como função principal e universal promover o respeito aos Direitos Humanos, no entanto, para alcançar tal função, possui outras funções especificadas presentes na Seção 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos e nos artigos 18, 19 e 20 do Estatuto da Comissão. No referido estatuto há distinção entre as atribuições e funções quanto aos Estados Membros da OEA, que não assinaram a Convenção e daqueles que a assinaram, reconhecendo, por conseguinte, sua atuação nas duas esferas de proteção do sistema, quais sejam, os subsistemas da OEA e da Convenção. De acordo com Flávia Piovesan¹⁴ cabe a CIHD:

Promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América é a principal função da Comissão Interamericana. Para tanto, cabe à Comissão fazer recomendações aos governos dos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção desses direitos; preparar estudos e relatórios que se mostrem necessários; solicitar

14 PIOVESAN, op. cit., p. 327.

aos governos informações relativas às medidas por eles adotadas concernentes à efetiva aplicação da Convenção; e submeter um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

O procedimento para o conhecimento de casos de violação aos Direitos Humanos que estejam protegidos pelo sistema interamericano possui várias peculiaridades, no entanto, apresenta-se como um procedimento simples, passando por diversas etapas. Inicialmente, passa pela apresentação de petições, que conforme aponta o artigo 44 da Convenção, além de poderem ser apresentadas por um ou mais Estados Membros da OEA podem ser apresentadas petições pelo próprio indivíduo lesionado, além de terceiras pessoas, ou mesmo de organizações que representem esse indivíduo ou grupo de indivíduos. Destaca-se, aqui, o papel desempenhado pelas Organizações Não Governamentais – ONGs de proteção aos Direitos Humanos que se mostram bastantes atuantes nessa seara.

Essas petições passarão por um juízo de admissibilidade, desde que respeitados os requisitos presentes no artigo 46 da Convenção, que diz respeito, por exemplo, a inexistência de litispendência internacional, ou mesmo esgotados os recursos disponíveis, ou ainda se todos estes recursos forem de fato obedecidos. Ainda, o artigo 46 da Convenção Americana de Direitos Humanos, exige que a petição ou comunicação seja oferecida no prazo de seis meses, contado da decisão definitiva que teria prejudicado o referido direito. Porém, tal regra não poderá ser aplicada quando o indivíduo for privado do direito de ação ou devido processo legal, ou houver processos excessivamente demorados em tramitação no Estado apontado como violador.

No caso de admissibilidade, o artigo 48 da Convenção, predetermina que a CIDH deverá solicitar informações ao Estado denunciado em prazo razoável, fixado pela própria CIDH, recebidas às informações ou transcorrido esse prazo sem que estas sejam recebidas, será verificado se os fatos ainda subsistem, em caso negativo, deverá ser arquivada a denúncia. Por outro lado, se subsistirem os motivos deverá se analisar mais detalhadamente o caso, ou ainda procurar buscar uma solução amistosa, sendo esta a fase tida como conciliatória ou amigável do procedimento.

O artigo 49 da Convenção explica que se houver uma solução amistosa, deverá ser redigido um relatório com a exposição dos fatos e da solução alcançada. Se esta não tiver sido alcançada amistosamente, conforme artigo 50 da Convenção haverá igualmente um relatório encaminhado aos Estados interessados, sendo facultado a este a publicação, e, que ainda,

poderá conter proposições e recomendações da CIDH que deverão ser cumpridas em três meses, esta pode ser considerada a fase conhecida como Primeiro Informe.

Transcorrido este prazo, de acordo com o que preleciona o artigo 51 da Convenção, a CIDH poderá abrir novo prazo para tentar solucionar o caso, transcorrido este novo prazo decidirá por maioria dos votos se o Estado tomou ou não as medidas adequadas, podendo gerar outro relatório ou Segundo Informe. Ou, ainda, se o Estado houver reconhecido a competência da Corte, o caso poderá ser a esta encaminhada.

Por iniciativa própria ou mesmo após receber a denúncia, a CIDH poderá também entrar em contato com o Estado denunciado para que sejam adotadas medidas cautelares em caráter de urgência, antes mesmo de se analisar o mérito do caso, desde que haja risco de dano irreparável à vítima, segundo preleciona o artigo 25 do Regulamento da Comissão. Poderá, até, solicitar que a Corte IDH adote medidas provisórias de urgência, caso o país acusado tenha reconhecido sua competência.

É importante frisar as muitas controvérsias existentes quanto à natureza jurídica desses relatórios emitidos pela Comissão, que, inicialmente, não possuem natureza vinculante, sendo reconhecidos apenas como recomendações. No entanto, em julgamentos posteriores a 1996, a Corte IDH diferenciou a natureza dos dois relatórios emitidos pela CIDH, dando um entendimento relativizado aos relatórios, como registrado por Simone Oliveira¹⁵ :

Posteriormente, a partir do caso *Loaysa Tamayo* (1996), passou a Corte IDH a diferenciar os dois Relatórios da CIDH, o primeiro não seria vinculante por não ser definitivo, na medida em que, diante do descumprimento pelo Estado, a CIDH poderá optar pelas atitudes já mencionadas. O segundo Relatório, se publicado, deveria ser publicado pelos Estados com base no princípio da boa-fé, pois “os Estados ao aderirem á Convenção aceitariam a competência da própria Comissão para processar petições individuais”. *Assim, caso haja descumprimento desse relatório, a CIDH poderá utilizar-se da Assembléia Geral da*

15 OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy de. *A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a formulação de políticas públicas*. Santos, 2010. p.224. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Mestrado em Direito, Universidade Católica de Santos. Disponível em: <http://biblioteca.unisantos.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2010-0805T124818Z272/Publico/Simone%20Lavelle%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2012. p. 39.

OEA, fazendo constar que os Estados não cumpriram com as obrigações determinadas. (grifo nosso)

Certo é que os Estados ao se tornarem parte da Convenção e anuírem com seus dispositivos exerceram seu livre arbítrio, aceitando, automaticamente e obrigatoriamente, a competência da CIDH para analisar as denúncias de violação contra ele e proceder na forma em que foi previamente aceita, mesmo que se entenda que estas recomendações tenham cunho meramente recomendatório, o país acordou previamente em aceitar e acatar as determinações.

Por fim, cabe destacar sobre o sistema de petições e comunicações, duas funções fundamentais da CIDH. A primeira diz respeito às investigações próprias, as observações *in loco*, isto é, no local apontado de violação ao direito, tendo a função de desenvolver investigação autônoma, até mesmo, visitando o país apontado como violador para obtenção de maiores informações. A segunda função seria a de emitir relatórios com recomendações aos Estados, bem como os relatórios periódicos que devem ser apresentados periodicamente a Assembleia Geral da OEA, para os fins devidos de direito.

2.2 O Procedimento de Condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH

A Convenção Americana de Direitos Humanos ditou as competências, consultiva e contenciosa, da Corte IDH para que esta conheça casos que estejam nela previstos, competências estas, presentes basicamente nos artigos 61 a 64 da Convenção.

A competência consultiva é bastante diferenciada da contenciosa, nela qualquer Estado Membro da OEA pode solicitar parecer da Corte, mesmo que não tenha aderido a Convenção, dessa forma, suas legislações podem ser analisadas à luz do sistema, buscando, ainda, uniformizar as interpretações da Convenção e dos demais tratados em matéria de Direitos Humanos no âmbito da própria OEA como um todo.

Já a competência contenciosa diz respeito apenas aos Estados Membros da Convenção que tenham expressado a aceitação da competência jurisdicional da Corte IDH. Ela permite o julgamento de casos de violação aos ditames da Convenção e suas sentenças são vinculativas, definitivas e inapeláveis, devendo ser prontamente cumpridas pelo Estado condenado. Se restar provada a violação, as sentenças podem ditar medidas reparatórias ao direito vilipendiado, conforme o caso.

Um aspecto importante, é que a Corte IDH, diferentemente da CIDH, somente pode ser acionada pelos Estados Membros ou pela própria Comissão, o indivíduo ou organizações que o representem são proibidos de apresentar petição, nos ditames do artigo 61 da Convenção. Após as partes de um caso notificarem as supostas vítimas, elas possuem dois meses para apresentar seus argumentos, solicitações e provas, sendo que o Estado Membro apontado como violador possui igual prazo para contestar todos os argumentos levantados, idêntico ao artigo 40 e 41 do Regulamento da Corte IDH.

Nessa etapa, as partes podem ainda fazer um acordo, cabendo à Corte fazer a homologação. Havendo prosseguimento da ação, a Corte ainda pode produzir outras provas *ex officio*, ou seja, produzir e instruir provas que julguem necessárias para melhor resolução do caso. A figura do *amicus curie*, ou seja, amigo da corte, é admitida, visando igualmente um melhor entendimento sobre o caso em análise.

Quando da análise do mérito, a sentença proferida pela Corte possui efeito vinculante e obrigatório, podendo tratar sobre exceções preliminares, mérito, reparações e custas, conforme aponta o artigo 42.6 do Regulamento da Corte. Estas reparações, comumente, compreendem indenização por danos material e moral, obrigação de fazer ou não fazer, reconhecimento de sua responsabilização publicamente, dentre outras medidas, reconhecidos pelo artigo 63.1 da Convenção. Já o artigo 63.2 da Convenção abriu a possibilidade da Corte IDH adotar Medidas Provisórias nos casos em que se figure extrema relevância e urgência, uma vez que se constate necessidade em vista da possível existência de danos irreparáveis a pessoa e, se o caso não esteja submetido ao seu conhecimento, pode atuar dessa forma por pedido da CIDH.

Destaca-se que estas Medidas Provisórias têm caráter extraordinário, sendo articuladas em razão de imperativo de proteção e, uma vez emitidas, devem permanecer até a ocasião em que a Corte IDH não mais acredite que subsistam os requisitos demonstradores da extrema gravidade e urgência e da prevenção de danos irreparáveis aos Direitos Humanos das pessoas protegidas no caso em análise. Importante observar que o Estado não pode alegar impedimento de direito interno para se eximir do cumprimento das sentenças da Corte IDH, isso resta claro, uma vez que ele aceitou previamente a jurisdição da Corte IDH, devendo, deste modo, prover meios para que as determinações sejam de fato cumpridas. Caso não cumpra a sentença, cabe destacar ainda que a Corte IDH envie relatório indicando o caso à Assembleia Geral da OEA, nos termos do artigo 65 da Convenção para efeito de direito.

2.3 A Problemática do Cumprimento das Decisões da CIDH e Corte IDH no Brasil

Como pode ser ressaltado, o Brasil é constantemente alvo de denúncias perante os órgãos mencionados e, estes, desempenhando seu papel, fazem recomendações, proferem medidas cautelares, impõem medidas provisórias e até condenações que vinculam o país a tomar as providências impostas.

O que se observa é que o Brasil possui suas próprias regras e, no que diz respeito aos Direitos Humanos e às suas formas de execução de políticas de proteção não é diferente. Porém, com o fenômeno da internacionalização e criação de sistemas de proteção, como o regional, o que se apreende é que em certas ocasiões deve haver a mitigação de sua soberania, em respeito ao caráter de universalidade dos Direitos Humanos. Dessa forma, observa-se que a ideia de soberania formal como antes conhecida, encontra-se há muito superada. Esse entendimento é explicado por Fauzi Hassan Choukr¹⁶:

Com a internalização da comunidade jurídica, a idéia de soberania encontra-se em ponto de ser discutida e, se não eliminada, sem dúvida fatalmente relativizada, sendo questionada de um ponto de vista realístico (v.g., perante comunidades como a União Européia), que a considera como um “mito” ou, por outro lado, como algo “perigoso”. Tais preceitos acabam por abalar ainda mais as idéias clássicas que amparam o conceito de soberania quando enfocados pela ótica dos “Direito Humanos”, agora alcançados a uma das bases da sociedade internacionalizada. (grifos do autor)

Dessa forma, a soberania do país não estaria sendo violada, uma vez que este assentiu à competência do sistema, ou seja, usaram de sua soberania para fazer parte do sistema, e as determinações e punições teriam sido aceitas de antemão ao ser um Estado signatário. Em todo caso, almeja-se aqui esclarecer que a soberania dos Estados Membros são constantemente apontadas como subterfúgio ao cumprimento das decisões.

Ocorre ainda que na maior parte dos Estados membros da OEA, inclusive o Brasil, inexiste um procedimento padrão que se possa seguir para dar cumprimento e executar decisões de organismos internacionais no âmbito interno. Interessante ainda frisar, que o próprio artigo 68.2 da Convenção, prever quanto às sentenças que fixarem indenização, que estas poderão seguir o mesmo procedimento

16 CHOUKR, Fauzi Hassan. *A Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro Bases para sua Compreensão*. São Paulo: Édipo, 2001. p. 11.

interno vigente para execução de sentenças contra o Estado, todavia, em se tratando de sentenças diversas das que condenam a pagar indenização em dinheiro, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos silencia a respeito.

Objetivando sanar essa lacuna jurídica no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, afastar a inexistência de legislação ordinária nacional destinada, especificamente, a regular a matéria, existe o Projeto de Lei nº 4667, de 2004, proposta pelo então deputado federal José Eduardo Cardozo, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo – PT/SP, que dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências. Embora tenha sido apresentado em 15 de dezembro de 2004 ainda se encontra em tramitação.

Mesmo com todas as dificuldades apontadas para que se cumpram as determinações de organismos internacionais, o Brasil vinha desenvolvendo a política de acatar as determinações impostas na medida em que se mostrasse dentro de suas possibilidades, mesmo que nem sempre de forma plena e mesmo em outras ocasiões se apresentando indiferente. No entanto, veio desenvolvendo uma relação amistosa perante os órgãos do sistema interamericano, em alguns casos até indo além do proposto.

Por exemplo, desenvolveu leis para a efetivação de determinações, como ocorreu com o advento da Lei nº 11.340 de 2007, conhecida como Lei Maria da Penha, que dispõe sobre os casos de violência doméstica e que visivelmente sofreu influência das recomendações da CIDH e acabou sucumbindo perante as pressões internacionais. De igual forma, em vista da pressão internacional, restou aprovada a Lei nº 9.299/ 96, que transferiu para a justiça comum o julgamento de policiais militares por cometimento de crimes dolosos contra a vida. No Caso Carandiru, igualmente, se procedeu à desativação do presídio onde ocorreu o massacre, motivo da denúncia perante a CIDH. Em outros momentos desenvolveu políticas públicas por meio de programas de governo e ações do poder público.

Assim, reconhece Celso Amorin¹⁷, afirmando que as políticas nacionais como erradicação do trabalho escravo, a legislação de prevenção e

17 AMORIN, Celso. *O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva*. Política Externa, v. 18, n. 2, 2009.

sanção da violência contra as mulheres e a mudança do modelo assistencial em saúde mental são exemplos emblemáticos de políticas públicas que têm inspiração em acordos e decisões geradas no âmbito do sistema interamericano. De igual forma, nos relatórios enviados pelo Brasil à Corte IDH quanto ao cumprimento de sentença e das medidas provisórias, o país mostra empenho, assim reconhece Ventura e Cetra¹⁸ :

O Brasil, por sua vez, em seus relatórios de cumprimento de sentença apresentados à CrIDH, tem procurado demonstrar empenho com relação às “medidas provisórias” e sentenças. *Ao menos oficialmente, o Poder Executivo jamais exteriorizou eventual inconformidade com o caráter vinculante e obrigatório das decisões da CrIDH, que deriva do texto da Convenção Americana.* Por um lado, isto se deve ao incontestável caráter voluntário da sujeição estatal à jurisdição obrigatória da CrIDH, aceita no pleno exercício da soberania brasileira. (grifos das autoras)

No entanto, essa relação amistosa restou abalada com o desrespeito público a polêmica determinação da Medida Cautelar nº 382/10 proferida em 2011, que outorgava medidas cautelares a favor dos membros das comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará, Brasil, conforme novamente aponta Ventura e Cetra¹⁹:

[...] a partir de abril de 2011, uma “medida cautelar” da CmIDH, relativa à construção da hidroelétrica de Belo Monte (na bacia do Rio Xingu, no Pará), fez com que o Brasil passasse a rechaçar o SIDH, promovendo a sua desqualificação pública no plano interno, e adotando medidas de retaliação no plano regional, entre elas um conjunto de propostas de mudanças estruturais que visam a limitar a atuação da CmIDH.

Sendo este um exemplo que demonstra as controvérsias de interesses que podem existir quando se analisa o que preleciona o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro, motivo pelo qual os argumentos externalizados contrários e favoráveis à medida, ou mesmo no que diz respeito à construção da usina em si, serão detalhadamente analisados a seguir.

18 VENTURA, Deisy; CENTRA, Raísa. *O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos*: De Maria da Penha a Belo Monte. Texto apresentado no Seminário Internacional “Limites e Possibilidades da Justiça de Transição – Impunidade, direitos e democracia” (Porto Alegre, 2/04/2012). Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20\(2\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20(2).pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2012. p. 31.

19 Ibidem, p. 10.

3 A MEDIDA CAUTELAR Nº 382/10 – COMUNIDADES INDÍGENAS DA BACIA DO RIO XINGU, PARÁ, BRASIL

3.1 A Relevância do Caso em Matéria de Direitos Humanos

Conforme asseveram Sousa Júnior *et al* (2006), o Brasil utiliza como fonte principal de geração de energia hidrelétrica a exploração de seu potencial hidroelétrico. O modelo é basicamente abalizado na construção de grandes barramentos de água e na edificação de linhas de transmissão de energia. E, já no final do século XX, a região Amazônica foi alvo de diversos projetos de aproveitamento de potencial hidroelétrico, principalmente na margem direita do Rio Amazonas, a despeito dos diversos danos socioambientais envolvidos.

Ainda, segundo os autores, em um destes pontos de potencial de aproveitamento se localiza a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que gera polêmica de toda sorte desde os primórdios de seus estudos, estando situada em um dos afluentes da margem direita do Rio Amazonas, na bacia do Rio Xingu, mas precisamente na conhecida Volta Grande do Rio Xingu, próximo a cidade de Altamira, no estado do Pará, Brasil.

Apesar dos estudos realizados na área datarem ainda da década de 70, conforme informado no próprio Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - RIMA, “os Estudos de Viabilidade do AHE (Aproveitamento Hidrelétrico) Belo Monte foram apenas concluídos no ano de 2002. O Congresso Nacional apenas autorizou, em 2005, a Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S/A – a completar e atualizar esses estudos. Desde então, teve início a elaboração do EIA - Estudo de Impacto Ambiental”.

Os estudos foram concluídos e o RIMA foi disponibilizado em 2009, rematando que a usina terá capacidade de produção máxima de cerca de 11mil megawatts e média de 4,5 mil megawatts e inundará uma área equivalente a 516 quilômetros quadrados. Assim, a usina será a terceira maior hidrelétrica do mundo. De acordo com o histórico da usina disponibilizado pelo Instituto Sócio Ambiental, a Licença Prévia foi autorizada em 2010 e o leilão para a construção foi realizado em abril de 2010, tendo por vencedor o consórcio de empresas Norte Energia.

Ocorre que a construção da usina sempre foi polêmica, de fato, a construção de uma usina hidrelétrica sempre traz conflitos locais consideráveis, no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte os conflitos são potencializados em vista da situação peculiar, em particular dos indígenas,

o que traz extrema complexidade ao caso. Como aponta Sousa Júnior *et al*²⁰, tais conflitos se alastram entre diversos segmentos sociais como “proprietários rurais (pecuaristas), trabalhadores rurais, comerciantes, população urbana e rural a ser reassentada, madeireiros, comunidades indígenas, movimentos sociais e organizações não governamentais”.

Dessa feita, para entender a complexidade e as muitas discussões que envolvem a construção da Hidrelétrica de Belo Monte deve-se levar em consideração não apenas os conflitos sociais acima apontados pelos referidos autores, como também a região onde está situada a construção, que está encravada no meio da Floresta Amazônica, um dos biomas mais ricos do planeta e que, embora a energia gerada seja considerada limpa, para realizar a construção, os impactos ambientais são assombrosos e preocupantes.

Assim, além de atingir os direitos dos indígenas, bem como, das demais populações afetadas, no que diz respeito aos direitos como à vida, à integridade física e à saúde dessas pessoas, uma obra dessa magnitude gera alterações significativas no meio ambiente, um direito difuso e, de igual forma, um Direito Humano fundamentalmente passível de proteção como os demais Direitos Humanos assim reconhecidos.

Siciliano²¹ aponta outra característica da região que desperta conflitos, característica esta que seria a grande riqueza mineral da área, onde são encontradas as maiores jazidas de minérios do país e, que em vista dos interesses econômicos, seria uma das principais razões que levam a tantas disputas pela área. Entendimento este também apontado em artigo recente de Telma Monteiro²²:

A implantação do projeto da hidrelétrica Belo Monte é a forma de viabilizar definitivamente a mineração em terras indígenas e em áreas que as circundam, em particular na Volta Grande, trecho de mais de 100 quilômetros que vai praticamente secar com o desvio das águas do Xingu. E é justamente nas proximidades do barramento principal, no

20 SOUSA JÚNIOR, Wilson Cabral; REID, John; LEITÃO, Neidja Cristine Silvestre. *Custos e Benefícios do complexo hidrelétrico Belo Monte*: Uma abordagem econômico-ambiental. 4. ed. Lagoa Santa: Série Técnica, 2006. p. 57.

21 SICILIANO, André Luiz. *O caso de Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*: análise em dois níveis. São Paulo, outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/alsiciliano/artigobelo-monte-na-cidh>>. Acesso em: 1 out. 2012.

22 MONTEIRO, Telma. *Belo Monte é a forma de viabilizar definitivamente a mineração em terras indígenas*. Publicado em 12 de set. de 2012. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7608:manchete110912&catid=34:manchete>. Acesso em: 28 out. 2012. p. 1.

sítio Pimental, que está sendo montado o maior projeto de exploração de ouro do Brasil, que vai aproveitar o fato de que a Volta Grande ficará seca por meses a fio com o desvio das águas do rio Xingu. Há mais de dois meses está disponível na Internet o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do projeto Volta Grande da empresa canadense Belo Sun Mining Corp, de junho de 2012. O estudo defende as vantagens de se fazer uma operação de lavra a céu aberto para beneficiamento de minério de ouro com “*tecnologia e equipamentos de ponta, similares a outros projetos no estado do Pará*”. (grifos da autora)

Conforme demonstrado, os interesses pela construção da usina podem ir além da simples geração de energia, como, também estariam viabilizando outros projetos de exploração da área, como a mineração. A situação de conflito que ronda a construção se complicou mais ainda, quando especialistas começaram a questionar o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA produzido pelo governo para a autorização da construção da Usina, e quando foram levantadas acusações de violação aos Direitos Humanos dos povos indígenas, o que acabou levando a uma denúncia perante a CIDH.

Nírvia Ravena e Eliana Franco Teixeira²³ ao analisarem o EIA apontam uma série de irregularidades, como algumas lacunas existentes sobre as consequências do impacto na vida da população local, com o objetivo claro de minimizar os custos dos processos indenizatórios. Ainda, o EIA não analisaria o custo do direito à vida daqueles que sofreram com o desvio do curso do rio e a seca que ocasionada, por exemplo. O EIA seria omissivo quanto à segurança alimentar e hídrica dos grupos sociais afetados. Por fim, Nírvia Ravena e Eliana Franco Teixeira²⁴ afirmam que:

No EIA, probabilidades acerca da vertiginosa alteração dos modos de vida, da vulnerabilidade hídrica e alimentar não são elaboradas mesmo havendo metodologia para fazê-lo. *Essas ausências desqualificam cientificamente o EIA demonstrando que não foi construído com bases científicas para ser reconhecido ou que há intencionalidade em obnubilar a opinião pública e os operadores da justiça sobre os impactos desse empreendimento.* (grifo nosso)

23 RAVENA, Nírvia; TEIXEIRA, Eliana Franco. *Usina de Belo Monte: quando o desenvolvimento viola direitos*. PONTO DE VISTA, N° 10, outubro 2010. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01outubro2010.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2012.

24 Ibidem, p. 10.

Já Nírvia Ravena e Thiago Almeida Barros²⁵, apontam outras irregularidades sobre o processo de licenciamento da usina, agora em relação às audiências públicas, afirmando que as avaliações realizadas eram por demais extensas e só foram disponibilizadas ao público pouco antes da realização das audiências, comprometendo a publicidade necessária do estudo a tempo de análise para questionamento em audiência, dispuseram que:

As audiências públicas deveriam ser o espaço de debate público e questionamento de práticas e conceitos estabelecidos – no caso de Belo Monte, a publicização e discussão dos resultados do EIA e do RIMA do empreendimento. Produzidos pela empresa Leme e divulgados no segundo semestre de 2009, os documentos têm sido extremamente criticados por grupos de pesquisadores e movimentos sociais contrários à construção da usina. A avaliação de impacto tem mais de 20 mil páginas, divididas em 36 volumes, e começou a ser disponibilizada no site do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) somente algumas semanas antes das audiências públicas, em setembro de 2009. *O RIMA apresenta considerações simplistas sobre o projeto e não esclarece as principais dúvidas dos moradores da região.* (grifo nosso)

Como se não bastassem todas as falhas apontadas, de acordo com o histórico sobre Belo Monte disponibilizado pelo Instituto Sócio Ambiental, em 2011, em vista das dificuldades de se cumprir as condicionantes, ou seja, as medidas de melhorias impostas pela Licença de Prévia da obra e, por conseguinte, a impossibilidade de concessão da Licença de Instalação, foi criada uma Licença de Instalação Parcial, até então inexistente para o processo de licenciamento ambiental brasileiro, que dentre as permissões autorizou a construção do canteiro de obras e a supressão da vegetação.

Até o presente, as ações preparatórias das obras estão em andamento, em que pese todos os problemas apontados e até problemas internos nos canteiros de obra, como a paralisação por reivindicação por melhores salários por parte dos trabalhadores, ocasionando uma greve geral, ou mesmo ocupação do terreno da construção da barragem pelos indígenas. O Poder Judiciário, por diversas vezes foi suscitado e muitas ações judiciais já forma movidas, algumas já encerradas e outras tantas em andamento, sem ter havido uma resposta jurisdicional que dê solução ao conflito de interesses instalado.

25 BARROS, Thiago Almeida; RAVENA, Nírvia. *Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 5 – Comunicação e sociedade civil – do IV Encontro da Compólitica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/thiago-almeida-barros.pdf>>.

3.2 Posicionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Diante de toda a polêmica envolvida e conforme dito anteriormente, o caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte foi levado até a CIDH por organizações de grupos de apoio aos indígenas, entre os peticionários, o Movimento Xingu Vivo para Sempre, Sociedade Paraense de Direitos Humanos e Justiça Global. Na resposta do Estado brasileiro de 25 de abril de 2011, informa-se que anteriormente, em quatro de março de 2011, a CIDH já havia solicitado ao Estado informações sobre o que afirmavam os peticionários, solicitava-se informações sobre:

- a. O estado atual da ação civil pública interposta pelo Ministério Público Federal mediante a qual se solicita a suspensão imediata da licença parcial a empresa Norte Energia;
- b. A alegação dos solicitantes de que a licença parcial outorgada à empresa Norte Energia não teria base legal e que esta teria sido outorgada sem cumprir com os requisitos estabelecidos pelo IBAMA. Tenha por bem apresentar as normas nas quais se fundamenta o outorgamento da licença.
- c. Os procedimentos de consulta previa, livre e informada realizados com os povos indígenas que seriam afetados pelo projeto Belo Monte.

Em 17 de março o Estado Brasileiro respondeu ao pedido de informações acima descrito, e em 1º de abril de 2011, a CIDH outorgou a Medida Cautelar n° 382/2010, decidindo a favor dos membros das comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará, objetivando evitar danos irreparáveis às comunidades afetadas e ao meio ambiente, a decisão determinava que:

[...] *suspenda imediatamente o processo de licenciamento do projeto da Usina Hidroelétrica de Belo Monte e impeça a realização de qualquer obra material de execução até que sejam observadas as seguintes condições mínimas:*

- (1) *realizar processos de consulta, em cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, no sentido de que a consulta seja prévia, livre, informativa, de boa fé, culturalmente adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo, em relação a cada uma das comunidades indígenas afetadas, beneficiárias das presentes medidas cautelares;*

(2) garantir, previamente a realização dos citados processos de consulta, para que a consulta seja informativa, que *as comunidades indígenas beneficiárias tenham acesso a um Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto*, em um formato acessível, incluindo a tradução aos idiomas indígenas respectivos;

(3) *adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas* em isolamento voluntário da bacia do Xingu, e para *prevenir a disseminação de doenças e epidemias* entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas cautelares como consequência da construção da hidroelétrica Belo Monte, tanto daquelas doenças derivadas do aumento populacional massivo na zona, como da exacerbação dos vetores de transmissão aquática de doenças como a malária. (grifo nosso)

Os peticionários que dirigiram a acusação alegaram que a vida e a integridade pessoal dos indígenas da área estariam em risco em decorrência da construção da usina e conforme pode ser observado, a decisão apesar de ser bastante coerente, é omissa em relação a outros pontos, ignorando, por exemplo, as demais comunidades que são afetadas pela construção, como a população ribeirinha, população extrativista e mesmo a população da cidade de Altamira, acabando por abranger apenas os indígenas.

Preleciona Siciliano²⁶ que a decisão buscou proteger cerca de 2.800 indígenas e acabou por ignorar a situação de cerca de 97.000 pessoas que também serão afetadas pelas obras, apontando que tal fato enfraqueceu a decisão, uma vez que a CIDH deveria ter usado de seu poder de investigação e de visitação para constatar que a questão não versava apenas sobre indígenas, que foram os únicos apontados na comunicação. A recomendação deu amparo para que a resistência à construção continuasse e ganhasse força, agora, auferindo respaldo internacional.

3.3 Posicionamento do Brasil Sobre o Caso

O governo possui uma posição bastante firme e aparentemente irreduzível sobre a viabilidade e necessidade da construção da usina. Sousa Júnior *et al*²⁷ explicam a justificativa do governo brasileiro para a implantação do projeto da Usina de Belo Monte, afirmando que:

²⁶ SICILIANO, op. cit.

²⁷ SOUSA JÚNIOR, et. al. op. cit., p. 47

O projeto se justifica, segundo o empreendedor, a partir da necessidade de implantação de oferta de energia em razão do crescimento econômico projetado para o país nos próximos anos. Assim, mediante conexão com o Sistema Interligado Nacional, a energia a ser gerada pela Usina Hidrelétrica de Belo Monte seria uma alternativa eficiente para complementar o sistema energético de regiões cujo potencial elétrico encontra-se praticamente esgotado. Outro aspecto bastante evidenciado para a implantação do empreendimento diz respeito à baixa densidade demográfica nas áreas a serem inundadas, proporcionando redução considerável nos impactos sociais.

Assim, objetivando suprir a demanda energética e se proteger do risco de apagões que assolaram o Governo de Fernando Henrique Cardoso, os governos seguintes de Luís Inácio e, posteriormente, Dilma Rouseff, têm voltado às atenções para a exploração do potencial hidrelétrico da Amazônia, o projeto de implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte foi impulsionado, se tornando um dos projetos centrais do programa do governo federal conhecido como Programa de Aceleração ao Crescimento – PAC.

Logo após se tomar conhecimento sobre a Medida Cautelar 382/10 referente à paralisação da Usina de Belo Monte, vários seguimentos do governo e da sociedade se posicionaram contra a decisão e proferiram ataques a CIDH e esta passou a ser interpretada como um óbice ao desenvolvimento do país. Quatro dias depois de a medida cautelar ser proferida pela CIDH, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil – Itamaraty expediu uma nota da qual expunha:

O Governo brasileiro tomou conhecimento, com perplexidade, das medidas que a CmIDH de Direitos Humanos (CIDH) solicita sejam adotadas para ‘garantir a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas’ supostamente ameaçados pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. O Governo brasileiro, sem minimizar a relevância do papel que desempenham os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, recorda que o caráter de tais sistemas é subsidiário ou complementar, razão pela qual sua atuação somente se legitima na hipótese de falha dos recursos de jurisdição interna. A autorização para implementação do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte foi concedida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.788/2005, que ressaltou como condição da autorização a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial ‘estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na

área sob influência do empreendimento’, com a devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal. O Governo brasileiro está ciente dos desafios socioambientais que projetos como o da Usina Hidrelétrica de Belo Monte podem acarretar. Por essa razão, estão sendo observadas, com rigor absoluto, as normas cabíveis para que a construção leve em conta todos os aspectos sociais e ambientais envolvidos. O Governo brasileiro tem atuado de forma efetiva e diligente para responder às demandas existentes. *O Governo brasileiro considera as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis.* (grifos nosso)

Segundo pode ser auferido, o governo agiu com incomum repúdio a decisão da CIDH, afirmando ser esta precipitada e injustificável. No dia 5 de abril, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, também expediu uma nota sobre a decisão, afirmando que seu papel no licenciamento da obra foi cumprido, ressaltando que houve tradução dos estudos para as línguas indígenas, que devido sua atuação, houve mudanças no projeto original que reduziu os impactos, que houve audiências públicas, dentre outros pontos destacados. E em 25 de abril, o Estado brasileiro encaminhou uma resposta a CIDH sobre as referidas medidas cautelares, e em tom bastante incisivo requereu o fim do procedimento.

Nielmar Oliveira²⁸ reproduziu declarações proferidas na época por Édison Lobão, então Ministro de Minas e Energia, nele o ministro criticava a postura da OEA sobre Belo Monte e afirmou que “o governo brasileiro não precisa de mais fiscais para decidir o que deve ou não ser feito para aumentar a capacidade de geração de energia elétrica no país”. O poder legislativo também se manifestou e criticou a decisão, a Subcomissão do Senado, na pessoa de seu presidente Flexa Ribeiro, afirmou que a decisão era absurda, assegurou ainda que “a OEA está entrando numa questão que diz respeito à soberania do Brasil, não há sentido”, conforme informa artigo de Mariana Oliveira publicada no portal G1.

Cabe ainda destacar que a reação não permaneceu no campo da falácia, o governo adotou medidas que aparentemente serviram como retaliação a decisão e que podem ter influenciado uma futura reavaliação

28 OLIVEIRA, Nielmar de. *Ministro de Minas e Energia critica postura da OEA sobre Belo Monte*. Carta Capital, 07/04/2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/lobao-critica-oea-por-ingerencia-embelomonte/>>. Acesso em: 16 out. 2012.

da determinação, de acordo com Ventura e Cetra²⁹, o país passou a tomar atitudes contra o sistema interamericano, destacaram que:

Entre diversas medidas de retaliação, retirou a candidatura brasileira à eleição dos membros da CmIDH que ocorreram em junho de 2011.[...] Note-se, ainda, que Brasília chamou para consultas o Chefe da Missão Permanente do Brasil junto à OEA, Embaixador Ruy Casaes, e reteve o pagamento de sua cota anual de financiamento da OEA, estimada em 6 milhões de dólares, que seria equivalente a 6% do orçamento da organização. (grifo nosso)

As opiniões e atitudes acima destacadas demonstram o rechaço público e imediato nas mais diversas esferas governamentais. A decisão da CIDH causou alvoroço e mudou a reação do país, que anteriormente era de passividade quando às decisões do sistema interamericano, ocasionando uma série de ataques ao sistema, e depois, apresentando propostas de mudanças a alguns mecanismos do sistema, dentre eles, da Medida Cautelar, que não por coincidência, foi o procedimento utilizado na manifestação da decisão da CIDH sobre a Usina de Belo Monte.

Siciliano³⁰ abaliza dois fatores determinantes que acredita serem os motivos que levaram a tamanha reação. O primeiro deles seria uma mudança no padrão dos assuntos tratados pela CIDH, antes as decisões tratavam de casos de tortura e chacinas, por exemplo, passando posteriormente, a tratar de assuntos como proteção ao meio ambiente e proteção aos povos nativos. O segundo ponto seria o custo econômico que causaria ao se suspender as obras, que de fato seriam altíssimos e que não teriam sido levados em consideração quando da decisão tomada pela CIDH. Já Ventura e Centra³¹ apontam ainda outros motivos que possam ter gerado tamanha reação por parte do governo brasileiro, em suma apontaram:

Reconhecendo a multicausalidade da resposta brasileira, consideramos que outros três elementos podem ter predominado: a) uma espécie de “ação preventiva” quanto à reação internacional a futuras obras na Amazônia; b) o *escasso custo político interno* da reação, apoiado no desconhecimento generalizado sobre o SIDH, na fácil capilaridade de refrões nacionalistas e na pífia mobilização popular concernente à Belo Monte; c) a ideia de que, atualmente, “a OEA necessita mais do Brasil do que o Brasil da OEA”. (grifos das autoras)

29 VENTURA; CENTRA, op. cit., p. 42.

30 SICILIANO, op. cit.

31 VENTURA; CENTRA. op. cit., p. 47.

Dessa feita, em que pese todos os argumentos apontados que possivelmente justificariam a reação por parte do Brasil em relação à decisão da CIDH sobre a Belo Monte, certo é que a relação do país perante ao órgão sofreu mudanças, e mudanças preocupantes.

3.4 A Relação Abalada do Brasil com o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos

Cerca de três meses depois de ter determinado que se suspendessem as obras da usina, o que não foi acatado pelo governo e que gerou uma série de ataques públicos a decisão, em 29 de julho de 2011, a CIDH reavaliou a Medida Cautelar nº 382/10 e acabou suspendendo a decisão anterior de paralisação das obras, a decisão agora solicitava:

1) *Adote medidas para proteger a vida, a saúde e integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas em situação de isolamento voluntário da bacia do Xingu, e da integridade cultural de mencionadas comunidades, que incluam ações efetivas de implementação e execução das medidas jurídico-formais já existentes, assim como o desenho e implementação de medidas específicas de mitigação dos efeitos que terá a construção da represa Belo Monte sobre o território e a vida destas comunidades em isolamento;*

2) *Adote medidas para proteger a saúde dos membros das comunidades indígenas da bacia do Xingu afetadas pelo projeto Belo Monte, que incluam (a) a finalização e implementação aceleradas do Programa Integrado de Saúde Indígena para a região da UHE Belo Monte, e (b) o desenho e implementação efetivos dos planos e programas especificamente requeridos pela FUNAI no Parecer Técnico 21/09, recém enunciados; e*

3) *Garantisse a rápida finalização dos processos de regularização das terras ancestrais dos povos indígenas na bacia do Xingu que estão pendentes, e adote medidas efetivas para a proteção de mencionados territórios ancestrais ante apropriação ilegítima e ocupação por não-indígenas, e frente a exploração ou o deterioramento de seus recursos naturais. (grifo nosso)*

A decisão ainda informava que a CIDH resolveu que o debate entre as partes envolvidas no que diz respeito “a consulta prévia e ao consentimento informado em relação ao projeto Belo Monte se transformou em uma discussão sobre o mérito do assunto que transcende o âmbito do procedimento de medidas cautelares”. Dessa forma, observa-se que a CIDH voltou atrás em sua decisão,

afirmando que uma deliberação anterior sobre o mérito da construção transcendia sua esfera de competência. Neste sentido, apontam Ventura e Cetra³²:

Com efeito, recentes decisões da CmIDH e da CrIDH têm irritado Estados como Brasil, Equador e Venezuela. Ao interpretar os compromissos convencionais de modo a pôr em xeque a legalidade de interesses políticos e/ou econômicos prioritários de governos, o SIDH acaba por incidir em disputas internas nas quais, não raro, há uma confrontação direta do governo com movimentos sociais, com a oposição ou com a opinião pública. *Ora, conformar-se ao controle de convencionalidade exercido pelo SIDH em relação a estas questões que ocupam, devidamente ou não, o primeiro plano na política interna, significaria aceitar o primado das normas de direitos humanos como critério de solução destes conflitos domésticos.* (grifo das autoras)

Em artigo recente sobre o tema, Carol Proner³³ assinala as críticas proferidas pelo então presidente do Equador, Rafael Corrêa, ao sistema. Em síntese, ele aponta três pontos críticos do sistema que merecem reformulação:

1) críticas de fundo, quanto às relações de dominação e de hegemonia conectadas ao contexto histórico da OEA; 2) críticas ao funcionamento da entidade e às incoerências entre participação e compromisso efetivo com o sistema de direitos humanos; 3) críticas quanto à incapacidade da CIDH de tratar das reais questões latino-americanas e continentais, as quais não necessariamente implicam o Estado como potencial agressor dos direitos humanos.

A autora dirige ainda demais críticas feitas ao sistema, que basicamente giram em torno da possível incapacidade do sistema de acompanhar as mudanças latino-americanas, que tratam de assuntos como a autonomia energética, aqui se justificaria o descontentamento do Brasil e a decisão da CIDH sobre a construção da Usina de Belo Monte, a mercantilização de bens e a liberdade de expressão incondicionada, que estariam sendo manipuladas pelo sistema como óbice ao desenvolvimento dos países latino-americanos.

Em que pese todas as críticas, alguns visivelmente justificáveis até, atitudes têm sido adotadas por alguns países, entre as mais recentes, em

32 VENTURA; CENTRA. op. cit., p. 32.

33 PRONER, Carol. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos precisa ser reformado?*. Julho de 2012. Disponível em: <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Proner1206.htm>. Acesso em: 15 out. 2012. p. 1.

setembro de 2012, a saída da Venezuela com a denúncia do país à Convenção Americana foi encarada como um enfraquecimento ao sistema uma vista da importância econômica e política do país, assim reconhece Patrícia Nabuco Martuscelli³⁴ (2012), que ainda ressalta que o motivo da saída teria sido justificada pela deterioração do sistema e ainda o descontentamento com algumas condenações proferidas pela Corte IDH, que estariam indo de encontro com o movimento chavista. Um ponto de preocupação sobre o ocorrido é que esta posição pode ser adotada por outros países, transformando-se em um verdadeiro boicote ao sistema.

Carol Proner³⁵, ao contrário do que tem prelecionado alguns autores já anteriormente mencionados, desacredita na existência de uma crise do Brasil com o sistema e chega a apontar que este é um momento positivo de mudanças e reavaliações de alguns mecanismos que precisam de melhoramentos, em face do momento em que atravessam os países latino-americanos, em uma visão bastante positiva afirma que:

O governo brasileiro parece adotar uma posição firme e coerente no sentido de seguir confiando nas virtudes de um sistema independente e autônomo de supranacionalidade, mas, ao mesmo tempo, reivindica reformas e aprimoramentos que, conforme decisão do Conselho Permanente na 42ª Sessão, deverão ser pensadas ao longo do segundo semestre com vistas a serem implementadas a partir de 2013. Trata-se de um período importante para o debate, um novo momento para o sistema interamericano de proteção de direitos humanos, que poderá se renovar não apenas quanto ao mandato e as competências, mas também quanto à principiologia, a razão de ser de um sistema forjado no contexto da Guerra Fria e que vive sob a influência do que se tem chamado de novo constitucionalismo latino-americano e o compromisso emancipatório com a democracia, os direitos fundamentais e a superação do neocolonialismo.

Já Centra e Ventura³⁶ acreditam que as atuais propostas de mudança no sistema feitas pelos governos devem ser analisadas com cautela,

34 MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *A denúncia venezuelana: um retrocesso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos?*. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2012/10/02/a-denuncia-venezuelana-um-retrocesso-no-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-por-patricia-nabuco-martuscelli/>>.

35 PRONER, op. cit., p. 1.

36 VENTURA, Deisy; CENTRA, Raísa. *O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos*: De Maria da Penha a Belo Monte. Texto apresentado no Seminário Internacional "Limites e Possibilidades da Justiça de Transição – Impunidade, direitos e democracia" (Porto Alegre, 2/04/2012). Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Centra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20\(2\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Centra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20(2).pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2012. p. 52.

afirmando que “é evidente que as vítimas e as organizações reconhecem os limites e defeitos do sistema, e teriam valiosas propostas para o seu aperfeiçoamento. No entanto, as atuais propostas de reforma do SIDH parecem obedecer a outros interesses”.

Esse parece ser o ponto central da discussão, uma vez que as propostas de mudanças parecem ser voltadas para interesses que se afastam do real papel e mesmo da proposta inicial do sistema, em suma, a proteção aos Direitos Humanos. É notável que como instituições complexas como a CIDH e a própria Corte IDH, mudanças e aperfeiçoamentos devem ser constantes, mas ressalta-se aqui que, desde que sejam para serem fortalecidas.

4 CONCLUSÃO

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, por mais de 50 anos, tem sido uma instituição que tem desenvolvido e garantido o respeito aos direitos humanos ao povo americano. É notório que, hoje, a referida instituição sofre prenúncios de uma crise em decorrência, principalmente, no que diz respeito às Medidas Cautelares que vem propondo, e, portanto, o sistema como um todo está sendo pressionado ao implantar reformas internas, isso porque suas decisões têm gerado descontentamento de alguns Estados Membros.

Os mais diversos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos surgiram justamente da necessidade de se conter arroubos de desrespeitos a pessoa humana, ainda sobre o agravante de serem acobertados, muitas vezes, sobre o manto da legalidade. O que se observa é que os Direitos Humanos continuam sendo desrespeitados, e mais uma vez se busca amparo legal para que isso ocorra, justificando-se quase sempre em fins econômicos, os meios escusos adotados por partes de Estados violadores, tudo em prol do desenvolvimento.

No caso do Brasil, a Medida Cautelar nº 382/10 proferida pela CIDH, que recomendou a paralisação das obras da Hidrelétrica de Belo Monte gerou descontentamento e repúdio público por parte do governo e de alguns seguimentos sociais, por outro lado, a medida foi ovacionada e, igualmente, foi motivo de esperanças para muitos brasileiros que lutavam contra a obra. As consequências foram tantas, que o Estado chegou a tomar providências para que a medida fosse reavaliada pela CIDH e passou a propor mudanças dentro do sistema, sendo acompanhado de outros países, como Venezuela e Equador, que de igual forma, estavam descontentes com a atuação dos órgãos do sistema.

O direito humano ao desenvolvimento, classificado como típico direito de 3º geração, na ordem dos direitos de solidariedade, e que vai muito além do mero desenvolvimento econômico, tem recebido atenção de organismos internacionais, em vista dos desafios para sua prática ante os esforços de se conjugar os demais Direitos Humanos envolvidos. O empreendimento Hidrelétrico de Belo Monte, além de ser um grande projeto que objetiva o desenvolvimento para uns, é sinal de afronta a direitos de outros, como no que se refere aos direitos dos povos indígenas.

Segundo foi corroborado ao longo do trabalho, a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, desde seus prenúncios, possui irregularidades que saltam aos olhos, e embora o país necessite de novas fontes de geração de energia para ter ao alcance o tão sonhado desenvolvimento econômico, bem como o progresso, a subversão de direitos de povos que já possuem um histórico de exploração de suas terras e sua cultura, somado a questão ambiental que tanto gera preocupação, e a tantas outras irregularidades apontadas, resulta em um preço muito alto em termos de custos e benefícios para os brasileiros.

O caso de Belo Monte é um exemplo claro de proposta governamental de desenvolvimento em choque com a preservação do meio ambiente, com o agravante de envolver o direito de minorias, no caso, principalmente dos indígenas. Alcançar o desenvolvimento e de igual forma se respeitar a vigência de Direitos Humanos dos povos afetados ante a ambientalização do discurso de desenvolvimento econômico, que hoje está em voga, é um desafio que aparentemente não está sendo dado a devida atenção por parte do governo brasileiro, que embora venha tomando medidas paliativas, ainda está longe de afastar as acusações que lhe são dirigidas, principalmente por parte da ONGs que lutam pelos Direitos Humanos.

Em meio a tantas polêmicas, a obra encontra-se em andamento, entretanto, os conflitos permanecem, o impacto na vida dos indígenas, ribeirinhos, extrativistas e na população da cidade de Altamira já são sentidos e, apesar das medidas apaziguadoras, o sentimento de incerteza continua a rondar o caso. Ambientalistas e grupos de apoio seguem agora buscando amenizar as consequências de um processo de construção que pelo ponto que atingiu já causou impactos irreversíveis na vida e na paisagem local.

A resistência por parte do governo brasileiro à Medida Cautelar que determinou a paralisação da obra é legítima, o Estado possui a

faculdade de resistir ou mesmo expor seu descontentamento, mesmo tendo aceitado previamente o alinhamento ao sistema e ratificado muitos instrumentos legais de suporte como é o caso da Convenção Americana de Direitos Humanos. No entanto, desqualificar o papel de uma instituição internacional e adotar medidas para enfraquecê-la ou modificá-la, de acordo com seus interesses, ultrapassam esse poder legítimo de resistência, transformando-se em uma arbitrariedade que merece ser vista com toda cautela possível.

Ressalta-se, pois, que as críticas positivas que levem ao fortalecimento do sistema, estas sim, merecem prosperar e serem consideradas em caso de modificações que levem ao fortalecimento da instituição, bem como do sistema em seu todo, ao contrário das críticas que levam ao enfraquecimento e até ao boicote, que não condizem a outro caminho que não a ruína e descrédito do sistema. Falhas no sistema existem, principalmente no que diz respeito à questão orçamentária, que é um ponto comum em relação às críticas, necessitando ser reavaliado, mas estas falhas não podem ser sopesadas em face de governos que visivelmente têm assumido características de governos autoritários, como quando estes questionam o direito de liberdade de expressão da imprensa de seu país e objetivam que o sistema reconheça o tolhimento de tal direito, buscando amparo legal e internacional.

Não se pode olvidar, que por diversas vezes, o sentimento de justiça só foi sentido quando discussões internacionais foram suscitadas. Certo é que os casos de violações aos Direitos Humanos que chegam a esses organismos internacionais são apenas uma pequena parcela das atrocidades que um Estado pode cometer ou mesmo se omitir diante do seu próprio povo, porém há de se reconhecer que o pouco que pode ser feito é muito para quem busca que seu direito seja respeitado. Há de se reconhecer também os avanços em matéria de Direitos Humanos que o sistema tem proporcionado, muitas políticas públicas, leis, indenizações, por exemplo, só foram efetivadas por meio de determinações de órgãos do Sistema Interamericano.

Em que pese todas as dificuldades apontadas, críticas e desafios a serem superados, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos continua a desenvolver seu papel crucial de levantar questões de Direitos humanos e chamar atenção para os casos de violação, além do desconforto gerado e dos debates suscitados, por se só, já constituem um avanço e uma maneira de se buscar alternativas de solução e proteção.

Por todo o exposto, o estudo consentiu alcançar seus objetivos, bem como confirmou a hipótese proposta inicialmente, qual seja, que

o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos é de extrema importância no cenário americano, as críticas e a proposta de mudanças devem ser encaradas com cautela e, de igual forma, o governo brasileiro deve ter cautela ao direcioná-lo críticas, desrespeitá-lo publicamente ou apoiar certas propostas de mudanças, mesmo sopesando interesses políticos e econômicos, há uma clara razão para a existência do sistema, que impreterivelmente protege o valor da dignidade humana, que independe e sobrepõe qualquer outro interesse, ou ao menos deveria sobrepor, e é por isso que muitos lutaram e continuarão a lutar.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.
- AMORIN, Celso. *O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva*. Política Externa, v. 18, n. 2, 2009.
- BARROS, Thiago Almeida; RAVENA, Nírvia. Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 5 – Comunicação e sociedade civil – do IV Encontro da Compólitica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/thiago-almeida-barros.pdf>>.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- _____. *Projeto de Lei nº 4667 de 2004*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=273650>>. Acesso em: 07 set. 2012.
- _____. Ministério das Relações Exteriores - ITAMARATY. *Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA. Nota à imprensa nº 142*. Brasília, 5 de abril de 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: 09 set. 2012.

CHOUKR, Fauzi Hassan. *A Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro Bases para sua Compreensão*. São Paulo: Édipo, 2001.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Estatuto Da Comissão Interamericana De Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

_____. *Medida Cautelar nº382/10*. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Regulamento Da Corte Interamericana De Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/RegulamentoCorteNov2009.port.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *A denúncia venezuelana: um retrocesso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos?*. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2012/10/02/a-denuncia-venezuelana-um-retrocesso-no-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-por-patricia-nabuco-martuscelli/>>.

MONTEIRO, Telma. *Belo Monte é a forma de viabilizar definitivamente a mineração em terras indígenas*. Publicado em 12 de set. de 2012. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7608:manchete110912&catid=34:manchete>. Acesso em: 28 out. 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OEА. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

_____. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 03 jul. 2012.

_____. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.ht>. Acesso em: 03 jul. 2012.

_____. *Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

_____. *Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>>. Acesso em 03 de jul. de 2012.

OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy de. *A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a formulação de políticas públicas*. Santos, 2010, p.224. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Mestrado em Direito, Universidade Católica de Santos. Disponível em: <http://biblioteca.unisantos.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2010-0805T124818Z272/Publico/Simone%20Lavelle%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2012.

OLIVEIRA, Nielmar de. Ministro de Minas e Energia critica postura da OEA sobre Belo Monte. *Carta Capital*, 07/04/2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/lobao-critica-oea-por-ingerencia-embelomonte/>>. Aceso em: 16 out. 2012.

PEREIRA, Marcela Harumi Takahashi. Cumprimento da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito interno. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 67,01/08/2009[Internet]. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6491>. Acesso em: 27 mar. 2012.

PIOVESAN. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PRONER, Carol. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos precisa ser reformado?*. Julho de 2012. Disponível em: <<http://www.amersur.org.ar/PolInt/Proner1206.htm>>. Acesso em: 15 out. 2012.

RAVENA, Nírvia; TEIXEIRA, Eliana Franco. Usina de Belo Monte: quando o desenvolvimento viola direitos. *PONTO DE VISTA*, nº 10, outubro 2010. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01outubro2010.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2012.

SICILIANO, André Luiz. *O caso de Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*: análise em dois níveis. São Paulo, outubro de 2011. Disponível em: <http://www.slideshare.net/alsiciliano/artigobelo-monte-na-cidh>>. Disponível em: 1 out. 2012.

SOUSA JÚNIOR, Wilson Cabral; REID, John; LEITÃO, Neidja Cristine Silvestre. *Custos e Benefícios do complexo hidrelétrico Belo Monte*: uma abordagem econômico-ambiental. 4. ed. Lagoa Santa: Série Técnica, 2006.

TAVARES, Francisco de Assis Maciel. *Ratificação de Tratados Internacionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

VENTURA, Deisy; CENTRA, Raísa. *O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos*: de Maria da Penha a Belo Monte. Texto apresentado no Seminário Internacional “Limites e Possibilidades da Justiça de Transição – Impunidade, direitos e democracia” (Porto Alegre, 2/04/2012). Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/Ventura% 20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20\(2\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20(2).pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2012.