

**A suspensão de segurança na contramão dos direitos dos povos indígenas no Brasil**

**La suspensión de la seguridad contra los derechos de los pueblos indígenas en Brasil**

**The suspension of security against the rights of indigenous peoples in Brazil**

**Breno de Campos Belém**

(Professor da UFPA, Mestre e Doutorando em Educação/UNICAMP, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3280-4081> / E-mail: [brenobelem@ufpa.br](mailto:brenobelem@ufpa.br)

**Resumo**

Os povos indígenas, além do direito à autodeterminação disposto na Constituição Federal Brasileira de 1988, dispõem de tratados internacionais para a proteção deste direito, de suas identidades, culturas e modos de vida. Todavia, seus direitos e existência são constantemente violados por empreendimentos e grandes projetos capitalistas de ocupação do seu espaço territorial e exploração da natureza. Neste trabalho, faz-se uma reflexão sobre a violação deste direito, especificamente por meio do mecanismo jurídico denominado suspensão de segurança. Apontaremos um dos casos em que esta medida judicial fora tomada até o fim da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. Com a conclusão da usina, fica notório que os poderes executivo e judiciário do país, por meio deste mecanismo, tomam decisões arbitrárias que mais lhe convém, independentemente de quais e quantas vidas estão e serão envolvidas no percurso desses empreendimentos.

**Palavras-chave:** autodeterminação; povos indígenas; suspensão de segurança.

**Resumen**

Los pueblos indígenas, además del derecho a la autodeterminación recogido en la Constitución Federal brasileña de 1988, están amparados por tratados internacionales para la protección de este derecho, sus identidades, culturas y formas de vida. Sin embargo, sus derechos y su existencia son constantemente violados por las empresas y los grandes proyectos capitalistas de ocupación de su espacio territorial y de explotación de la naturaleza. En este trabajo reflexionamos sobre la vulneración de este derecho, concretamente a través del mecanismo legal denominado suspensión de la garantía. Señalaremos uno de los casos en los que se tomó esta medida judicial hasta el final de la construcción de la central hidroeléctrica de Belo Monte. Con la conclusión de la planta, queda claro que los poderes ejecutivo y judicial del país, a través de este mecanismo, toman las decisiones arbitrarias que más les convienen, sin importar cuáles y cuántas vidas están y estarán involucradas en el curso de estas empresas.

**Palabras-clave:** autodeterminación; pueblos indígenas; suspensión de la seguridad.

**Abstract**

Indigenous peoples, in addition to the right to self-determination provided for in the Brazilian Federal Constitution of 1988, have international treaties to protect this right, of their identities, cultures and ways of living. However, their rights and existence are constantly violated by enterprises and large capitalist projects to occupy their territorial space and nature exploration. In this work, a reflection is made on the violation of this right, specifically through the legal mechanism called security suspension. We will point out one of the cases in which this judicial measure was taken until the end of Belo Monte hydroelectric construction. With the completion of the power plant, it is clear that the country's executive and judiciary powers, through this mechanism, take arbitrary decisions that suit them best, regardless of which and how many lives are and will be involved in the course of these projects.

**Keywords:** self-determination; Indian people; security suspension.

**Recebido em:** 27/10/2021

Aceito em: 21/06/2022

## Introdução

Este artigo pretende refletir sobre os direitos garantidos aos povos indígenas à sua autodeterminação. Esse direito foi garantido a partir da Constituição Federal de 1988 (doravante CF/88), a qual marca uma nova etapa no cenário indigenista no Brasil, garantindo o direito de ser e de permanecer índio. Nas constituições anteriores, a autodeterminação era suprimida, principalmente no período da ditadura militar. De 1964 a 1985 os índios passavam por restrições de seus direitos, e eram obrigados a se integrar à cultura do homem branco.

Durante a ditadura, nosso país viveu uma grande expansão econômica motivada pelo capital estrangeiro. Foi um momento em que houve várias construções de hidroelétricas e rodovias no norte do país e a disputa de terras naquele momento foi recorrente. Nesse contexto, os direitos dos índios foram violados, pois o Estado defendia os interesses de grandes proprietários. Grande exemplo dessa violação foi a morte ocasionada por doenças e conflitos de muitos índios em consequência da construção inacabada da rodovia transamazônica. Dentre outros interesses, a construção desta rodovia objetivava também realizar a integração do índio com o homem branco por meio de sua mão de obra. Além das mortes, há relatos de campos de concentração nos quais os índios eram presos e torturados pelo governo militar (FERREIRA; BITTENCOURT; REGO, 2018).

Foi também no período da ditadura militar que surgiu o estatuto do índio, promulgado por meio da lei nº 6001 de 1973. Esta lei objetivava integrar o índio com o homem civilizado, podendo ser percebida esta intenção no seu artigo primeiro:

Art.1º - “Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional”.

Este estatuto também objetivava lançar uma resposta à comunidade internacional, pois o Brasil já passava por inúmeras denúncias de extermínio de índios no território nacional. Naquela época também muito era discutido as maneiras pelas quais os índios realizariam tal integração com o homem branco. Muitos defendiam a ideia de que eles deveriam servir como força de trabalho, tornando-se civilizados, para nesta integração, deixar de ser índio (FERREIRA; BITTENCOURT; REGO, 2018). Apesar de muitas controvérsias em relação ao documento, o estatuto do índio tinha como grande objetivo garantir os direitos dos povos indígenas, como, por exemplo, a demarcação de suas terras, garantindo assistência ou até mesmo ajudar na regulamentação fundiária (FERREIRA;

BITTENCOURT; REGO, 2018). Apesar de já terem se passado décadas, este ainda é um dos maiores problemas enfrentados pela comunidade indígena.

A violência contra os povos indígenas está presente desde a nossa colonização. Segundo Oliveira e Freire (2006, p. 39):

Quando os donatários nomeados pela Coroa portuguesa instalaram as primeiras colônias no Brasil, a partir de 1530, a prática do escambo continuou sendo adotada pelos índios, em busca principalmente de objetos de metal. Entretanto, aos poucos, surgiam atos de sujeição de índios aliados, empregados na defesa do território e como mão-de-obra na construção de prédios, igrejas e vilas. [...] A escravidão foi adotada pelos colonos em larga escala, usando extensivamente as terras da cultura canavieira e os ‘negros da terra’ (os índios) para a produção comercial e de subsistência. Como a produção açucareira precisava de grande força de trabalho, um dos artifícios para conseguir essa mão-de-obra era a ‘guerra justa’, permitida contra índios inimigos, que podiam ser escravizados.

Mesmo tendo diminuído ao longo dos anos, com a criação de leis específicas para o seu amparo, ainda se faz presente em nossa sociedade, pois ainda sofrem com o modo de civilização que é imposto a eles. Oliveira e Freire (2006, p. 159) apontam que na década de 1970 os índios começaram a “ser vistos por uma outra perspectiva, discutindo e reivindicando seus direitos”. Foi apenas com o fim da ditadura, que uma nova constituição foi promulgada e os povos indígenas começaram a ser enxergados de uma maneira diferente pelo direito.

Nesta nova constituição não havia mais a ideologia de integração do índio com o homem branco. A ele era reservado o direito de permanecer com a sua própria cultura. Reconhecia-se e respeitava-se, então, o direito dos índios de terem sua própria organização social, seus costumes e seus hábitos. Podemos observar isso no artigo 231 da CF/88:

Art 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarca-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988).

Reconhece-se, então, a partir da CF/88 as diferenças étnico-culturais que configuram as sociedades indígenas, suas organizações sociais, costumes, tradições e direito ao território. Um novo tempo de direitos se instaura a esses povos, agora pela inclusão, não mais pela exclusão; pela compreensão dos direitos dos índios como cidadãos ímpares, não mais como seres que deviam ser integrados aos costumes do homem branco.

Deste modo, após cinco séculos de políticas integracionistas, a Constituição 1988 modificou a relação entre o Estado e os povos indígenas garantindo-lhes o direito de permanecerem como índios (GARCIA; GAMBA; MONTAL, 2010). Foi a primeira Constituição que lhes permitiu o direito à diferença, à identidade nos seus modos de criar, fazer e viver.

Nessa perspectiva garantista, são direitos assegurados constitucionalmente aos índios pelos artigos 231 e 232 da constituição federal de 1988. No artigo 231 temos:

- a) Direitos culturais: costumes, línguas, crenças e tradições;
- b) Direito à auto-organização: reconhecida sua organização social;
- c) Direitos territoriais – direito originário sobre a terra e posse permanente, inalienável, indisponível e imprescritível, com usufruto exclusivo das riquezas, sendo dever da União demarcá-las e protegê-las;**
- d) Direito à alteridade (direito de ser diferente) – direito de ser índio e de manter-se como índio;
- e) Direito de permanência das terras, sendo vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.**
- f) Direito de petição. (grifo nosso)

Já o artigo 232 nos informa que os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Além da CF/88, é necessário mencionar alguns dos instrumentos legais internacionais relevantes que o Brasil votou, assinou ou ratificou ao longo dos anos. O Brasil votou a favor da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948. Em 1992, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Assuntos Econômicos, Direitos Sociais e Culturais, e o Pacto Internacional sobre Direitos Políticos e Civis. O Brasil depois ratificou o Protocolo Adicional para Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área de Desenvolvimento Econômico, e Direitos Sociais e Culturais em 1996 e a Convenção Relativa aos Povos Indígenas e povos tribais de países independentes em 2002.

Esta última teve como sua precursora a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (doravante OIT). Mais recentemente o Brasil votou a favor da declaração dos direitos dos povos indígenas em 2007 (SAMPAIO; JAICHAND, 2013). Neste artigo faremos menção apenas aos principais documentos que tratam sobre a autodeterminação dos povos indígenas no Brasil, a saber: a constituição federal de 1988, a Convenção 169 da OIT e a declaração dos direitos dos povos indígenas.

Apesar de os povos indígenas possuírem instrumentos de proteção nacional e internacional de maneira a garantir as suas autonomias e culturas, esses tratados não são em grande parte dos casos em que se violam os direitos indígenas, respeitados pelos Estados Nacionais. Não é possível dizer que esses tratados constituem como as ferramentas mais importantes para a preservação e segurança da dignidade humana dos povos indígenas no Brasil. Um dos casos mais visíveis nacionalmente e internacionalmente da violação desses direitos foi a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte na cidade de Altamira no estado do Pará. Como será visto mais adiante, o Estado lança mão de artifícios jurídicos nos momentos em que querem sobrepor suas vontades e decisões em prol da economia do país em detrimento dos direitos humanos e à autodeterminação previamente adquirida por esses povos.

### **Características dos povos para a autodeterminação**

Alguns especialistas jurídicos (SAMPAIO; VEDOVATO, 2016) tentaram abordar a questão avançando as características consideradas para que um grupo tenha para ser considerado um beneficiário do direito à autodeterminação. Embora não tenha sido alcançado um consenso sobre quais devem ser todas as características, a etnia parece ser central para a maioria dos envolvidos com o assunto. A etnia, no entanto, não parece ser suficiente para um grupo ter direito à autodeterminação. Se essa característica por si só pudesse autorizar um grupo a reivindicar esse direito, qualquer minoria linguística, cultural ou religiosa poderia potencialmente se beneficiar dela (SAMPAIO; VEDOVATO, 2016).

Alguns especialistas reunidos pela UNESCO<sup>51</sup> (apud SAMPAIO, VEDOVATO, 2016) apontaram outras características complementares menos controversas à etnia, a fim de identificar um grupo que deve ser considerado um povo para reivindicar o direito à autodeterminação. Eles mencionaram as seguintes: tradição histórica comum; homogeneidade cultural; unidade linguística; afinidade religiosa ou ideológica; conexão territorial; e vida econômica comum. De todas essas características complementares à

<sup>51</sup> Ver UNESCO, International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples. The International Commission of Jurists identified the same characteristics as relevant. See International Commission of Jurists, East Pakistan Staff Study (1972), p. 49. (apud SAMPAIO, VEDOVATO, 2016, p. 1174).

etnia, apenas a conexão territorial parece ser relevante para a identificação de um grupo como um povo com direito à autodeterminação.

Em outras palavras, para alguns grupos, a conexão entre sua cultura e seu território é tão profunda que fora deste espaço o grupo não pode existir como tal. É essa conexão territorial que diferencia, por exemplo, os povos indígenas (OLIVEIRA; FREIRE, 2006). Em suma, parece que como a lei está hoje, é essa conexão cultural com a terra que diferencia certos grupos étnicos de outros, como minorias, e lhes dá o direito de reivindicar o direito de autodeterminação. Consequentemente, alega-se que, para um grupo ser classificado como pessoas com direito à autodeterminação aos olhos do direito internacional atual, é necessário ser composto por uma etnia cujas singularidades culturais dependem da conexão do grupo com o território em que habita (SAMPAIO; VEDOVATO, 2016).

Jaichand e Sampaio sustentam a interrelação dos povos indígenas ao citar estudiosos como Anaya e Williams (2001 apud JAICHAND; SAMPAIO, 2016) ao afirmar que “os direitos dos povos indígenas não podem ser totalmente compreendidos sem uma apreciação das ligações profundas e sustentáveis que existem entre os povos indígenas e suas terras”. Esses autores também informam que a profunda relação entre os povos indígenas e suas terras estão “no centro das sociedades indígenas” (JAICHAND; SAMPAIO, 2016, p. 414).

O Direito Indígena à terra deve ser concebido como direito inalienável e imprescritível. Decorre de formações históricas e culturais, posto que o índio e terra estão de tal sorte ligados que dificilmente se poderia conceber a existência do primeiro sem a segunda. Sobre este aspecto, Souza Filho (2010, p. 107) considera que:

A Constituição de 1988 reconhece aos índios o direito de ser índio, de manter-se como índio, com sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Além disso, reconhece o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Esta concepção é nova, e juridicamente revolucionária, porque rompe com a repetida visão integracionista. A partir de 5 de outubro de 1988, o índio, no Brasil, tem direito de ser índio.

Ademais, segundo o acórdão do caso Raposa Serra do Sol, Petição n. 3.388 (BRASIL, 2010), terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas são aquelas:

[...] demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as “imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar” e ainda aquelas que se revelarem “necessárias à reprodução física e cultural” de cada qual das comunidades étnico-indígenas, “segundo seus usos, costumes e tradições” (usos, costumes e tradições deles,

indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios). Terra indígena, no imaginário coletivo aborígene, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade.

Assim, os direitos basilares, dentre os direitos humanos, vida e liberdade, no caso dos índios estão condicionados à garantia de terra. Sem a terra, o índio não terá vida nem liberdade (GARCIA, GAMBA, MONTAL, 2010). Para as populações indígenas, a terra não é meramente um objeto de posse e produção. Com ela, eles mantêm uma relação especial e profundamente espiritual, condição essencial para sua existência como índios e para suas crenças, costumes, tradições e culturas.

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas (2008) já deixava claro nos seus artigos iniciais a autodeterminação desses indivíduos. No artigo 3 informava que “Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” e no Artigo 4 reforçava que “os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas”.

De acordo com Alves (2015) o direito à autodeterminação dos povos indígenas possui uma dimensão dupla. A primeira dimensão corresponde ao direito político, a segunda ao cultural. Elas garantem direitos de titularidade coletiva, os quais, ora demandam a abstenção de violação por parte dos poderes sociais em geral e, ora exigem a realização de ações protetivas, a adoção de medidas positivas e a adequação das prestações sociais pelo Estado.

Ainda de acordo com o autor supracitado, à dimensão política se relacionam o direito ao autogoverno e à autonomia, o direito à manutenção das instituições políticas e jurídicas próprias, o direito à terra e aos recursos naturais tradicionalmente utilizados. À dimensão cultural do direito à autodeterminação podem ser citados o direito à utilização da língua indígena; o direito à manutenção dos exercícios de caça e pesca, da música e arte e das tradições religiosas; o direito a manutenção de um sistema educacional próprio, entre outros direitos culturais. No que diz respeito à dimensão política, discutiu-se o âmbito de proteção do direito à autodeterminação, chegou-se à conclusão que, no direito internacional vigente, os povos indígenas são titulares do direito à autodeterminação política em menor grau que os Estados, pois não são titulares de soberania, o que implica dizer que eles não possuem o direito à secessão ou independência (ALVES, 2015).

A proteção dos povos indígenas através do reconhecimento de direitos humanos de natureza coletiva é essencial para a proteção da diversidade cultural, e indispensável

para a proteção dos modos de vida das comunidades indígenas. Trata-se de uma proteção que leva em consideração a dignidade humana e suas vulnerabilidades (WIESSNER, 2011).

### Os direitos humanos e o direito à terra para os povos indígenas

Para Peruzzo (2016) há uma falta de compreensão a respeito do que seriam direitos humanos, principalmente entre pessoas que não cursaram uma graduação em Direito. As principais dúvidas são relacionadas referentes às diferenças os termos: direito humano e direito fundamental.

Este autor considera importante tal distinção, devido a mídia ter contribuído consideravelmente para a “diminuição do valor dos direitos humanos ao desvirtuar o seu conceito” (PERUZZO, 2016, p. 16). Deste modo, o autor propõe uma distinção prática, didática, com a intenção de facilitar a compreensão do tema ao afirmar que “atualmente essa diferenciação tem sido utilizada pela doutrina com o intuito de reservar o termo direitos humanos para os direitos que afirmam e asseguram a dignidade humana no âmbito internacional” (*ibidem*). Ele também reforça que o termo direitos fundamentais é utilizado para se referir a direitos que afirmam e asseguram a dignidade humana no âmbito constitucional. Outro conceito de direitos humanos é o que nos aponta Rabenhorst (2016, p. 16) ao dizer que:

São direitos que possuímos não porque o Estado assim decidiu através de suas leis ou porque nós mesmos assim o fizemos por intermédio dos nossos acordos. Direitos humanos, por mais pleonástico que isso possa parecer, são direitos que possuímos pelo simples fato de que somos humanos.

Rabenhorst (2016) utiliza o raciocínio do filósofo alemão Immanuel Kant para exemplificar. Ele afirma que podemos avaliar as coisas pelo preço ou pela dignidade. Tudo o que pode ser trocado por algo equivalente tem um preço. Todavia, há algo que não pode ser substituído por nada: a própria vida humana. Cada ser humano é único. Por esta razão, os seres humanos não têm preço ou valor, mas possuem dignidade, ou seja, um valor incondicionado e absoluto que ultrapassa todos os valores. Para Kant, diferente de coisas, os seres humanos são pessoas, termo jurídico que designa exatamente o detentor de direitos. Assim, os seres humanos devem ser tratados com respeito. Todas as vezes que usamos alguém como coisa, como instrumento para a obtenção de algo, “estamos a violar a sua dignidade e consequentemente a desrespeitar seus direitos fundamentais” (*ibidem*).

No âmbito internacional, um dos documentos mais importantes, no que diz respeito aos direitos humanos, mais especificamente sobre os índios, temos Convenção da Organização Internacional do Trabalho 169. Este documento, de acordo com Dino

(2014, p. 497-498) passou a ter como parâmetros principais o respeito pelos povos indígenas:

Na qualidade de comunidades de sujeitos políticos, a promoção de seus direitos em igualdade aos demais membros da população de um determinado Estado e a garantia da integridade de suas práticas culturais tradicionais, introduzindo como princípios a garantia de sua participação na formulação de políticas públicas e o direito a serem consultados previamente à tomada de decisões com potencial de afetá-los diretamente.

Eloy (2015) afirma que a convenção 169 é datada de 1989 e suas disposições estão em sintonia com a constituição federal. Sendo uma norma internacional, ela ocupa na hierarquia das normas brasileiras uma posição um pouco abaixo da CF/88. Para Yamada (2014) a convenção é um importante instrumento que os povos indígenas devem lançar mão para que haja diálogo entre indígenas e Estado, a consulta e a participação dos povos indígenas, com o objetivo de proteger a autonomia desses povos.

Yamada (2014) ainda afirma que a autonomia já foi superada na discussão como sinônimo de secessão, segregação de povos, bem como ameaça à soberania nacional. A autonomia tanto no instrumento da convenção 169, como no entendimento da CF/88 é no sentido de reconhecer que os povos indígenas têm seus planos próprios de vida, tem modos de vida diferenciados e devem ter o controle próprio de suas próprias instituições, suas formas de organização cultural, da sua terra, da maneira de usar seus recursos e na maneira de socializar com outros povos (YAMADA, 2014).

No seu modo diferenciado de viver, já fora mencionado no tópico anterior como a interrelação dos povos indígenas com a terra é diferenciada. Os artigos 10 e 26 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas já reiteravam o direito dos povos indígenas à terra. O artigo 10 informa que:

Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso.

E o artigo 26:

1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido.
2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade

tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido.

3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram.

Ambos os documentos reiteram a autodeterminação dos povos indígenas, prevendo não apenas a necessidade de serem consultados quanto a mobilidade de suas terras, por meio de um consentimento prévio, livre e informado. Para Yamada e Oliveira (2013) esta consulta não deve ser restrita a apenas uma reunião. Ela deve ser um processo contínuo, em que os povos recebam informações previamente às tomadas de decisões, as quais devem respeitar o tempo necessário para o diálogo de seus integrantes.

Entretanto, o que se observa em sua totalidade é a grande violação do Estado quanto aos direitos dos povos indígenas nesses dois aspectos. O exemplo mais forte e mais recente no Brasil é a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte na cidade de Altamira, no estado do Pará. Ribeiro e Losurdo (2017) afirmam que a consulta prévia foi totalmente ignorada e o governo brasileiro não consultou previamente os povos indígenas e comunidades tradicionais afetadas pelo projeto de construção da UHE Belo Monte, violando o art. 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988, e os tratados internacionais de direito humanos supracitados: a Convenção nº 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas.

A Convenção nº 169 da OIT é um importante instrumento que abre caminho para que os povos indígenas possam cobrar dos governos a implementação de seus direitos e se mobilizem para que medidas internacionais possam ser realizadas em prol de seus direitos. O art. 2 da convenção informa que “Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e garantir o respeito pela sua integridade”. E o art. 6 irá tratar o direito à consulta prévia, livre e informada, como maneira de fortalecer e garantir a participação dos povos indígenas, ou que elas sejam mediadas por associações representativas quando houver a impossibilidade na participação direta dos índios. Segue o artigo:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da

população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

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

Este direito, todavia, não é efetivado na prática (JAICHAND; SAMPAIO, 2013). Para Soares, Steckelberg e Weber (2019) existe, inclusive, vários casos que se desconhecem quais requisitos definem tal consulta, como também são muitos os casos em que se percebe a completa ausência desta prática, principalmente na produção de normas que afetam as populações indígenas. Por outro lado, “não há segurança quanto ao significado prático e há incertezas que se evidenciam especialmente nas consultas sobre projetos econômicos específicos” (SOARES; STECKELBERG; WEBER, 2019, p. 171).

Silva (2015) ao mencionar o caso da violação dos direitos dos povos indígenas fez referência à medida cautelar 382/10 da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (doravante CIDH) a qual ordenava que o Brasil suspendesse o processo de licenciamento da usina. O documento solicitava que o governo suspendesse:

imediatamente o processo de licenciamento da proposta Hidrelétrica de Belo Monte e impedir a realização de qualquer obra prima de execução até que sejam atendidas as seguintes condições mínimas: (1) realizar processos de consulta, em conformidade obrigações internacionais do Brasil no sentido de que a consulta seja de boa-fé, prévia, livre e informada, culturalmente adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo em relação a cada uma das comunidades indígenas afetadas, beneficiários destas medidas cautelares; (2) garantir que de forma prévia à realização da consulta, para garantir que a consulta seja informada, as comunidades indígenas beneficiadas tenham acesso a Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto, em um formato acessível, incluindo a tradução para as respectivas línguas indígenas; (3) adotar medidas para proteger a integridade dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da Bacia do Xingu vida e pessoal, e para evitar a propagação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas de precaução devido à construção da hidrelétrica de Belo Monte, ambas as doenças resultantes do forte fluxo de população para a área, e a exacerbação de vetores de transmissão aquáticos de doenças como a malária (SILVA, 2015).

O Brasil não cumpriu esta medida cautelar na época. Além disso, retirou a candidatura de seu representante à magistratura da corte interamericana de direitos humanos e deixou de contribuir para o pleno funcionamento do Sistema Interamericano de direitos humanos, negligenciando também o comparecimento às audiências sobre o caso de Belo Monte. Infelizmente tal tática brasileira funcionou e a soberania da CIDH

foi atingida. Por consequência, a confiança no sistema internacional de proteção aos direitos humanos se nulificou, pois, a falta de segurança jurídica que situações como essa trazem à comunidade internacional tendem a prejudicar as garantias trazidas pelos tratados internacionais (SILVA, 2015).

O que se observa na grande parte dos casos que está em pauta a violação dos direitos adquiridos pelos povos indígenas é a sua total desconsideração. No caso de Belo Monte não houve interesse prévio em outras formas de investimento em fornecimento de energia. No Brasil, o cenário mais lucrativo para obtenção de energia são as hidrelétricas. Se no início de suas construções não é respeitado um dos direitos básicos que lhes foram concedidos como é o direito à consulta prévia livre e informada aos povos indígenas, não respeitarão nenhum outro direito adquirido por eles ao longo de sua história.

### **A suspensão de segurança na contramão da autodeterminação**

É fato que o Brasil possui atitudes contraditórias no que diz respeito ao direito à consulta prévia. Se por um lado reconhece formalmente este direito, não somente desde a Constituição, mas confirmando e incorporando as Convenções e Declarações que constituem o marco internacional da consulta, por outro lado, descumpre repetidamente o referido direito, dando seguimento a megaempreendimentos econômicos, sem a sua efetivação. Um exemplo deste descumprimento é a já citada hidrelétrica de Belo Monte (SILVA, 2019).

Muito embora esforços jurídicos sejam realizados para a paralização desses grandes projetos, tanto na usina de Belo Monte como em diversos outros casos, o governo brasileiro tem conseguido utilizar o mecanismo da suspensão de segurança, conseguindo, por esta medida, retomar as atividades paralisadas. De acordo com o art. 4 da Lei 8437/92, a suspensão de segurança é um instrumento que permite aos presidentes de tribunais superiores, a pedido unilateral do governo, suspender monocraticamente sentenças judiciais de instâncias inferiores por suposta violação da ordem social e econômica (BRASIL, 1992). Deste modo, os empreendimentos deixam de ser projetos para se tornarem realidade, negligenciando os direitos e interesses dos povos indígenas, aos quais, na maior parte das ocorrências, apenas poderão pleitear uma compensação pelos prejuízos consolidados (SILVA, 2019).

Para Lopes e Vieira (2019, p. 304), “entre os instrumentos que possibilitaram a não paralisação da obra mesmo em face de diversas violações a lei, a suspensão de segurança foi uma das protagonistas”. Desta forma, baseando-se em critérios abstratos como “risco de grave lesão à ordem pública” a construção da usina motivada por interesses econômicos permaneceu operante. Até 2019, sete suspensões de segurança já

tinham sido concedidas pela Justiça Brasileira para a manutenção do funcionamento da usina em detrimento da garantia judicial para aqueles que tiveram direitos violados (LOPES; VIEIRA, 2019).

Sampaio (2019, p. 98) reforça que a suspensão de segurança surgiu para regular situações excepcionais, passando “a ser aplicada em série, buscando satisfazer determinadas vontades políticas estabelecidas pelo Poder Executivo Federal”. Nesta ocasião, “havia uma combinação ardilosa entre medida provisória e suspensão de segurança, sempre que mandamentos jurisdicionais pudessem atrapalhar as intenções políticas do período” (*ibidem*). Após as idas e vindas de decisões judiciais para a paralização das obras e o retorno da construção da mesma, a fatídica conclusão da usina de Belo Monte se concretizou.

A história de Belo Monte retrata, de forma ampla, que “a lei não é uma garantia suficiente de fazer respeitar os direitos” (GRAEFF, 2012, p. 277). Há pouca motivação para modificar as leis de suspensão de segurança, pois apenas poucos brasileiros sabem da existência de tal leis que possibilitam ao poder judiciário que as decisões judiciais sejam revertidas caso impliquem dano à economia pública (FEARNSIDE, 2018).

Fica evidente que a lei não garante os direitos em sua totalidade. Ao lidar com populações indígenas, o caso Belo Monte e suas sucessivas decisões a favor e contra a execução de obras, baseadas em diferentes interpretações legais, mas baseadas nas mesmas disposições legais, revelam especialmente uma lacuna ética e epistemológica sobre como o judiciário pensa na cultura indígena, que permite avançar e retroceder, mesmo que sem intenção, causando insegurança, pânico e desesperança nessas minorias (GRAEFF, 2012).

Além disso, a execução de projetos como Belo Monte, geram grandes conflitos sociais, por confrontar além dos interesses dos povos indígenas, os das populações ribeirinhas. Esses cidadãos são afetados pela ampla inundação que ocorre em áreas próximas à barragem, sendo que esses indivíduos são obrigados a desocupar suas moradas, conseqüentemente precisam mudar seus hábitos, perdendo também o direito de exercer atividades que lhe sustentam. Eles são desapropriados de forma compulsória em decorrência dessas políticas públicas de expansão da energia elétrica por meio de hidrelétricas, negligenciando direitos humanos, priorizando o desenvolvimento econômico de regiões que em sua grande maioria não são as circunvizinhas.

### Considerações finais

Os índios, assim como todos os seres humanos, merecem o nosso respeito. Eles possuem proteção legalizada de seus direitos básicos, assim como qualquer outra pessoa.

A garantia desses direitos que os protegem, oriundos da Convenção Americana de Direitos Humanos, deveria, em tese, ser um sistema eficaz de proteção.

Entretanto, algumas decisões de juristas que compõe a Corte Interamericana de Direitos Humanos são desrespeitadas pelos poderes Executivo e/ou Judiciário no Brasil os quais lançam mão da prerrogativa da suspensão de segurança para dar continuidade a grandes projetos que interferem direta ou indiretamente ao direito à terra e a autodeterminação dos povos indígenas, como foi o caso da UHE de Belo Monte. As probabilidades desta falta de respeito se tornam ainda maiores em momentos em que o Estado possui grandes interesses econômicos e do outro lado da situação estão os direitos à vida, à saúde, à cultura e à segurança dos povos indígenas que, muitas vezes, não são reconhecidos como pessoas.

O Estado que não garante direitos mínimos ao seu povo, indígena ou não indígena, não pode fazer jus à sua soberania. O Estado que assegura essa proteção, todavia, perante uma Corte Internacional apoiada por ele, fazendo uso da suspensão de segurança para não cumprir uma ordem legal, não deveria ser considerado como um Estado Democrático de Direito. Nenhum ser humano poderia ser excluído desta proteção, principalmente os índios que fazem parte de uma classe vulnerável e dispõem de escassos recursos para fazer valer os seus direitos.

No que diz respeito à autodeterminação, o Brasil possui postura contraditória quanto ao direito de consulta prévia aos povos indígenas. Apesar de ter reconhecido constitucionalmente o direito, há uma negação do Estado em realizar procedimentos consultivos que oportunizem aos povos indígenas formas de integração e participação nos processos de usufruto de suas terras.

É possível constatar grandes dificuldades em reconhecer ações de protagonismo dos povos indígenas, testemunhando que as relações de hierarquia entre o Estado e esses povos continuam a se reproduzir no Brasil por meio de intervenções (i)legais que os mantêm alheios às principais decisões que dizem respeito às obras e aos projetos que impactam diretamente seus modos de vida, o direito à terra que ocupam, à sua autodeterminação.

Além disso, muito embora o judiciário sucessivamente venha realizando suspensões na realização de obras e projetos até que o Estado concretize uma consulta prévia digna aos povos indígenas impactados, o governo brasileiro faz uso sucessivo do instrumento de suspensão de segurança, dando continuidade às obras desses grandes projetos como a UHE de Belo monte que avançam até a sua conclusão. Deste modo, os empreendimentos deixam de ser apenas projetos para se tornarem reais, negligenciando

completamente os direitos e os interesses dos povos indígenas, aos quais apenas poderão pleitear uma possível compensação por prejuízos consolidados e irreversíveis.

### Referências

ALVES, Rodrigo. Diversidade cultural e o direito à autodeterminação dos povos indígenas. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 16, n. 110, Out.. 2014/Jan. 2015, p. 725-749.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal: Plenário. Petição n. 3.388. Augusto Affonso Botelho Neto e União Federal. Relator: Min. Ayres Britto. DJE de 1º/07/2010.

\_\_\_\_\_. Constituição. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 01 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.437, de 30 de junho de 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104516/lei-8437-92> Acesso em: 19 jun. 2020.

DINO, Natália. Entre a Constituição e a Convenção n. 19 da OIT: o direito dos povos indígenas à participação social e à consulta prévia como uma exigência democrática. **Boletim Científico ESMPU**. Brasília. a. 13 – n. 42-43, jan/dez 2014. p. 481-520.

ELOY, Luiz. **A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho**. 2015. (10m19s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OS8GZBe5Xsc> Acesso em: 27 mai. 2020.

FEARNSIDE, Philip. Belo Monte: atores e argumentos na luta sobre a Barragem

Amazônica mais controversa do Brasil. **Revista NERA**. Ano 21, n. 42, 2018, p. 162-185. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5691/4272> Acesso em: 21 jun. 2020.

FERREIRA, Rafael; BITTENCOURT, Fabiana; RÊGO, Alisson. Direito indígena e o paradigma instituído pela constituição de 1988: direito à alteridade. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. v. 12, n. 3, 2018, p. 126-138.

GARCIA, Maria.; GAMBA, Juliane Caravieri; MONTAL, Zélia Cardoso. (Orgs.). **Biodireito Constitucional: Questões Atuais**. Rio de Janeiro, Elsevier. Gregory, A. E. & Cahill, M. A. 2010.

GRAEFF, Bibiana. Should we adopt a specific regulation to protect people that are displaced by hydroelectric projects? Reflections based on Brazilian law and the ‘Belo



Monte' case. **Florida A&M University Law Review** 7(2): 261–285, 2012. Disponível em:

<<http://commons.law.famu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=famulawreview>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

JAICHAND, Vinodh; SAMPAIO, Alexandre. Dam and Be Damned: The Adverse Impacts of Belo Monte on Indigenous Peoples in Brazil. **Humam Rights Quarterly**, New York, n. 35, p. 408-447, 30 dez. 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2544558> Acesso em: 01 abr. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Rio de Janeiro, 2008.

LOPES, Twig; VIEIRA, Flávia. O incidente da suspensão de segurança e seus aspectos políticos: da sistematização procedimental à análise crítica do Caso Belo Monte. In: ALVES, Verena; NEVES, Rafaela; RESQUE, João (Orgs.). **Direitos Humanos e(m) TEMPOS de CRISE**. Porto Alegre (RS): Editora Fi, 2019.

OLIVEIRA, João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. **Presença Indígena na Formação do Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

PERUZZO, Pedro. Direitos humanos, povos indígenas e interculturalidade. **Revista Videre**. v. 8, n. 15, jan/jun 2016. p. 11-25.

RABENHORST, Eduardo. O que são direitos humanos? In: FERREIRA, Lúcia; ZENAIDE, Maria; NÁDER, Alexandre. (Orgs.). **Educando em direitos humanos: fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. p. 13-23.

RIBEIRO, Thayana; LOSURDO, Federico. A autodeterminação e o direito dos povos indígenas à consulta prévia no ordenamento brasileiro e no internacional: análise do caso da hidrelétrica belo monte. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. v. 3. n. 2, jul/dez 2017, p. 78-98.

SAMPAIO, Alexandre; VEDOVATO, Luís. Out for the money: a legal analysis of economic claims for secession in Brazil. **The International Journal of Human Rights**, v. 20. 2016. p. 1-16.

SAMPAIO, Thayse. **A suspensão de segurança, o dispositivo biopolítico em Agamben e os povos indígenas afetados pela construção de Belo Monte**. 2019. Dissertação – (Mestrado em Direito) – Programa de pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão-Sergipe.



SILVA, Gabriel. **O índio e a corte interamericana de direitos humanos**. 2015. Disponível em: <https://gabriel2052.jusbrasil.com.br/artigos/221595622/o-indio-e-a-corte-interamericana-de-direitos-humanos> Acesso em: 28 mai. 2020.

SILVA, Julianne. **A legitimidade do uso da terra indígena a partir do protagonismo dos povos indígenas**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Distrito Federal.

SOARES, Fernanda; STECKELBERG, Thiago; WEBER, Vanderlei. Instrumentos internacionais dos direitos dos povos indígenas: o direito à consulta prévia efetiva. **Cientific@ Multidisciplinary Journal**. v. 6, n. 1, 2019. p. 159-172. Disponível em: <http://revistas2.unievangelica.edu.br/index.php/cientifica/article/view/3711/2578> Acesso em: 15 jun 2020.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2010.

WIESSNER, Siegfried. The Cultural Rights of Indigenous Peoples: Achievements and Continuing Challenges. **The European Journal of International Law**. Oxford, v. 22, n. 1, 2011, p. 121-140.

YAMADA, Érika. **Rep. da FUNAI pontua princípios básicos da Convenção 169 da OIT referentes ao povos indígenas**. 2014. (09m.28s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rmNX-CXx04s> Acesso em: 27 mai. 2020.

YAMADA, Erica; OLIVEIRA, Lúcia (Orgs.). **A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada**. Brasília: Funai/GLZ, 2013.