

EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E O PROCESSO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MINORIAS ATINGIDAS

De uma visão romântica da natureza à tutela efetiva dos direitos humanos fundamentais

EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL PROCESO DEMOCRÁTICO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MINORIAS

visión romántica de la naturaleza y la protección de los derechos humanos fundamentales

CARLOS RODRIGUES DA SILVA FILHO¹

Resumo: O presente artigo pretende realizar uma análise da relação homem - natureza, ao longo do tempo, perscrutando as origens e o modo de como se deu a exploração dos recursos disponíveis no meio ambiente natural em nosso país, passando pela fase romântica ou visão idealizada da natureza à etapa do que se conhece como “natureza intocada”², resvalando nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da atividade econômica em territórios tradicionalmente ocupados, com foco nas ações que são promovidas, não raro, em detrimento do livre acesso, por parte das populações afeadas, aos recursos naturais indispensáveis à manutenção do seu modo de vida. Será também investigado o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, no contexto da tutela das minorias atingidas por projetos de desenvolvimento econômico e os mecanismos capazes de assegurar efetiva participação política e democrática das populações interessadas.

PALVRAS CHAVES: Meio Ambiente; Direitos Humanos; Políticas Públicas.

Resumen: Este artículo tiene la intención de llevar a cabo un análisis de la relación hombre - naturaleza, con el tiempo, mirando en los orígenes y la forma en cómo fue la explotación de los recursos en el medio natural en nuestro país, a través de la fase romántica o vista idealizado de naturaleza a la etapa de lo que se conoce como " naturaleza non tocada ", deslizándose en que enfrenta el desarrollo de la actividad económica en los territorios tradicionalmente ocupados y, política pública, centrándose en las acciones que se promueven, a menudo a expensas de libre

¹ Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Advogado da União.

² DIEGUES, Antonio Carlos Santana. O Mito Moderno de Natureza Intocada. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

acceso de las poblaciones afeadas, indispensable para el mantenimiento de sus recursos de subsistencia. Será también investigado los juzgados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el contexto de la protección de las minorías afectadas por los proyectos y de desarrollo económico y los mecanismos para garantizar la participación política y democrática efectiva de las personas afectadas.

PALABRAS CLAVES: Medio Ambiente; Derechos Humanos; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende realizar uma breve incursão em torno da construção histórica da relação que homem - natureza, perscrutando as origens da exploração desenfreada dos recursos naturais, passando pela fase romântica ou visão idealizada da natureza, desembocando na formulação do chamado mito da natureza intocada³, resvalando nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da atividade econômica em territórios tradicionalmente ocupados, ações estatais que são promovidas em detrimento do livre acesso, por parte das populações afeadas, aos recursos naturais indispensáveis à preservação de suas identidades culturais.

Uma vez que historicamente desassistidas pelo Estado, que as manteve afastadas da participação política e do poder de influir na tomada de decisões, comunidades tradicionais, notadamente populações indígenas e tribais, mas não só, em muitos casos não encontram no sistema jurídico interno, o acesso aos instrumentos legais que lhes assegurem a fruição de direitos humanos fundamentais.

Resta-lhes acionar os sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, posto que a vedação de acesso às terras tradicionais, uso regular dos recursos naturais e exercício pleno do direito de propriedade, acaba por inviabilizar a própria existência dessas comunidades.

Ante à fragilização das comunidades tradicionais e pela necessidade premente de resguardo aos direitos dessas minorias étnicas, vem se descortinando um sistema normativo internacional específico e complementar ao ordenamento jurídico interno, aplicado pelas Cortes Internacionais de Direitos Humanos, que busca dar solução aos casos de grave violação dos direitos humanos fundamentais titularizados pelos grupos minoritários.

³ DIEGUES, Antonio Carlos Santana. O Mito Moderno de Natureza Intocada. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

Aos Estados impõe-se o dever de observância às regras internacionais de proteção aos direitos humanos, adotando as políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico esperado, assegurando que a exploração dos recursos naturais se faça em benefício da sociedade, como um todo, não descurando que planos de investimento são potencialmente impactantes para a vida de uma comunidade, e, não raro, capazes de comprometer a própria identidade cultural, modos de ser e até mesmo a existência do grupo afetado.

O presente trabalho pretende avaliar a histórico alijamento das comunidades tradicionais e afetadas, indígenas em principal, mas não somente essas, por processos de exploração de recursos naturais, realizados em terras tituladas pelo próprio Estado, que, a seu turno, escudando-se na necessidade de acesso aos bens e recursos naturais necessários à circulação de riquezas e produção de desenvolvimento econômico, acaba por investir sobre a propriedade territorial pertencente a minorias excluídas, antes e hoje, dos processos decisórios que diretamente lhes dizem respeito.

O Estado, quando muito, por si ou por meio de empresa contratada, adota medidas mitigadoras ou compensatórias, sem conferir à parte interessada, aquela diretamente atingida pelo plano, legítimo poder de participação política, capaz de assegurar para ditas comunidades a faculdades de elas próprias estabelecerem suas prioridades de desenvolvimento ou colherem os frutos dos investimentos levados a efeito sobre suas terras.

Um sistema normativo de viés internacional vem trazer novas luzes sobre tema. Oferece a possibilidade de que um novo modelo de desenvolvimento seja (re)construído, abarcando povos, comunidades, etnias, enfim minorias desde sempre esquecidas e apartadas dos processos formais de tomada de decisão e de participação política.

Sobre tais temas pretende-se incursionar.

2. RECURSOS NATURAIS – A DISPUTA EM TORNO DOS USOS LEGÍTIMOS E ANTAGÔNICOS

Em reportagem veiculada no Jornal Folha de São Paulo, de 15/12/2013, suplemento Ilustríssima, páginas 4 e 5, seguida por matéria jornalística de fôlego disponível no sítio eletrônico do mesmo jornal, é descrita a ‘Batalha de Belo Monte’, acerca do “controvertido colosso do Xingu” – “Um exército de 25 mil trabalhadores ergue no Pará a terceira maior

hidrelétrica do mundo, uma obra controversa – pelo baixo rendimento da usina e pelo impacto no meio ambiente e nas populações de índios, ribeirinhos e habitantes de Altamira.”⁴

A despeito da grandiosidade dos números apresentados (custo estimado da obra em 30 bilhões de reais, quantitativo de trabalhadores arregimentado, superior à população de muitas cidades brasileiras, expressivo potencial de produção de energia elétrica quando da conclusão da obra), não podem ser desconsiderados os impactos acarretados às populações atingidas pela obra e as que habitam no entorno da futura hidrelétrica.

“Quando estiver funcionando a toda força”, proclama o texto jornalístico, “a usina poderá produzir até 11.233 megawatts (MW) de eletricidade. Uma capacidade instalada suficiente para iluminar as casas de pelo menos 18 milhões de pessoas e ficar atrás só da hidrelétrica chinesa Três Gargantas (22.720 MW) e da paraguaio-brasileira Itaipu (14 mil MW).”

Para a cidade de Altamira, próxima ao canteiro de obras, significou aumento populacional não planejado, degradação do meio ambiente local em razão da ausência de esgoto tratado e adequada destinação do lixo urbano, explosão da violência urbana, piora do atendimento nas unidades de saúde local, trânsito caótico, além das incertezas quanto a manutenção dos postos de trabalho, após concluídas as obras da usina.

Para as populações indígenas ou não indígenas, direta ou indiretamente atingidas, pode ser constatada a insuficiência das políticas adotadas com a finalidade de minorar os efeitos das intervenções decorrentes do empreendimento. As compensações sócio-ambientais que condicionaram a concessão das licenças para o início da construção em vez de significarem a preservação da identidade cultural das comunidades afetadas, acabou por gerar conflitos entre etnias, degradação do modo de vida, costumes e meios de subsistência:

Belo Monte para os índios, tornou-se um fato consumado – e desagregador. Mesmo entre os caiapós a atuação da Norte Energia causou divisões. O subgrupo caiapó dos xicrins, da Terra Indígena Trincheira Bacajá, transformou-se em grande cliente da empresa, que durante mais de um ano – de 2011 a 2012, quando ainda não estava contratada a execução do PBA indígena – distribuiu R\$ 30 mil por mês a cada aldeia na forma de mercadorias. Até camionetes Mitsubishi Triton podem ser vistas em áreas indígenas. A mesada pacificadora recebeu o nome de enganoso de “Plano Emergencial.”⁵

O exemplo de Belo Monte soma-se a tantos outros, nos quais podem ser identificados marcantes conflitos de direitos em torno da adoção de determinada política pública voltada ao desenvolvimento econômico. Por outras palavras, quais políticas (também públicas)

⁴ Consultado em <www.folha.com.br/belomonte.

⁵ Consultado em <www.folha.com.br/belomonte.

precisariam ser adotadas para salvaguardar interesses outros, também legítimos, titularizados por minorias atingidas por empreendimentos dessa magnitude.

A constante necessidade de crescimento econômico para fazer frente às necessidades ilimitadas da sociedade, leva a renovadas investidas sobre os recursos naturais existentes, modificando-os, em muitos casos acarretando alterações no ambiente natural e humano. A esse respeito preleciona Cristiane Derami, em seu *Direito Ambiental Econômico*:

O antagonismo gerado entre ecologia e economia que especificamente hoje é possível de ser identificado pode ser formulado no seguinte modo: ecologia está assentada numa descrição de tempo e espaço, e os processos de transformação de matéria-prima são exercidos sobre um conjunto finito. A economia, ou melhor, o modo de produção moderno, não leva em consideração tempo e espaço, tomando os recursos naturais como infinitos inesgotáveis, justificando a necessidade de um contínuo crescimento, que se revela por uma geração constante de valor-início e finalidade de toda a produção. (Derani, 2008: 101).

Uma breve incursão em torno dos fatos que marcaram os primeiros anos de nossa história, será capaz de revelar que desde os primórdios da construção do estado brasileiro, a tônica sempre foi a exploração desenfreada, intensiva e desmedida dos recursos naturais tão abundantes nessas paragens.

Ao tomarmos a história de devastação da Mata Atlântica, por exemplo, observa-se que a consolidação de estruturas sociais aliadas à nova ordem política inaugurada pela república, não deixou de ter consequências duradoras. Ordem e Progresso - disciplina em torno da hierarquia e social, aplicação insensata da tecnologia importada em seu nome levou á rápida eliminação da vegetação não lucrativa, respaldada pela marca definidora dos princípios em voga.

Da exploração sem limites, surgiu, em extremo oposto, uma visão tida como romântica da natureza, idealizada mesmo, como se no lugar da degradação viesse a ser implantada uma natureza estática, incólume, apartada de toda e qualquer pretensão de encontrar nela, natureza, os bens indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social, tão caros, consideradas as mazelas que secularmente afligem considerada parcela da população.

“[...] formou-se a nova visão da natureza. Ela retorna ao tradicional, ameaçado de extinção, e integra o novo, visando intensificar a beleza. Escadarias são construídas para dar acesso a regatos e cachoeiras, montanhas passam a ser escaladas, as pessoas se entregam ao deleite de veranejar. O contrataste entre a cidade coberta de fuligem e a boa e saudável vida no campo começa a ser construído. O que só faz aumentar o antagonismo político e social: a cidade é ruim, o campo é bom! Essa é fórmula básica. Até hoje, os modelos de proteção de proteção ambiental baseiam-se nisso. A visão de natureza que embasa esses modelos não corresponde, de forma alguma, a uma natureza intocada. Trata-se muito mais de uma natureza maltratada, explorada e exaurida já havia séculos. A carência reinava por toda parte. [...]” (Reichholf, 2008: 154).

De outro lado, tem-se que ao longo dos tempos, sempre acabaram por estabilizarem-se os conflitos existentes em torno das disputas pelos usos legítimos de recursos naturais, decorrência do direito de propriedade. Relações homem–natureza condicionam e são condicionados por valores culturais, sociais religiosos, econômicos etc, mudando em cada época.

Entretanto, da visão romântico adveio, em seguida, uma perspectiva de natureza intocada, pretensa reação ao passado de degradação, que, não raro, acabou por constituir nova investida contra as populações tradicionalmente ocupantes, à medida que, agora, a natureza deve ser posta a salvo, incólume, esvaziada de toda ocupação predatória.

“Aliada à pesca industrial predatória, ocorreu forte expansão turística e de especulação imobiliária, que resultou rapidamente na expropriação de muitos territórios de uso comum no contexto da cultura caiçara e de outras semelhantes (dos jangadeiros, açorianos etc). Nesse processo, os pequenos produtos costeiros foram alijados de seus territórios tradicionais, expulsos de suas praias para dar lugar a complexos turísticos e hoteleiros. Um exemplo significativo foi o conflito gerado pela compra da praia de Trindade, no litoral sul do Rio de Janeiro, por uma empresa canadense, a Brascan, para implantação de um complexo turístico. Nesse caso, houve reação dos “trindadeiros”, que encontraram aliados entre outras forças sociais até mesmo entre o nascente movimento ecologista do sul do país. Hoje, essa comunidade caiçara se encontra espremida numa pequena parte do que foi seu território tradicional, cercada pelas terras dos grupos imobiliários.” (Diegues, 2001: 131-132).

Consoante preleciona Antonio Carlos Santana Diegues, populações tradicionais foram despojadas de seus territórios tradicionais, impedidas de exercerem suas atividades de subsistência e cultura, pelo ato do próprio estado, o qual, a pretexto de implementar políticas públicas preservacionistas, acabou por expulsar comunidades locais, por meio de mais um revés histórico em desfavor desses grupamentos.

“[...] essas populações sofreram impacto da implantação de propriedade estatal, na forma de áreas naturais protegidas (parques nacionais, reservas ecológicas etc) em seus territórios tradicionais. Esse fato se tornou grave, sobretudo a partir dos anos 60, quando o governo começou a transformar em áreas ecologicamente protegidas os remanescentes da Mata Atlântica, devastados, de modo intenso, por interesses imobiliários, madeireiros, mineradores e outros. Como, pelo modelo importado norte-americano, essas áreas naturais protegidas não podiam, pela legislação, ter moradores, os habitantes tradicionais que aí habitavam foram os mais atingidos em seu modo de vida.” (Diegues, 2001: 132)

Expulsos pelo propósito conservacionista veiculado pelo Estado, mais uma vez investe-se contra as populações locais, já agora, sob o manto da busca por desenvolvimento econômico.

[...] o caso dos casos autóctones apresenta outras singularidades, suscetíveis de colocar em causa certos lugares-comuns. O desenvolvimento econômico não foi, para eles,

sinônimo de progresso, salvo o contrário. Em muitas regiões do mundo, as “necessidades” desse desenvolvimento são a causa de sua devastação. E, nos países desenvolvidos, a promoção dos direitos dos autóctones é, em grande parte, o fruto dos combates jurídicos e políticos conduzidos contra projetos de desenvolvimento sobre os quais eles não teriam nenhum controle.” (Rouland, 2004: 21).

Com efeito, desde a formação dos estados, as minorias étnicas foram alijadas do sistema decisória então implantado, relegadas a uma posição de inferioridade e marginalização frente ao estado formal.

[...] Da perspectiva do “Nação Estado” culturalmente unificada e homogênea, as diferenças de língua ou costume encontradas no território da jurisdição do Estado não passavam de relíquias quase extintas do passado. Os processos esclarecedores e civilizadores presididos e monitorados pelo poder do Estado já unificado foram concebidos para assegurar que tais traços residuais do passado não sobreviveriam por muito tempo. A nacionalidade compartilhada deveria desempenhar um papel crucial de legitimação na unificação política do Estado, e a invocação das raízes comuns e de um caráter comum deveria ser importante instrumento de mobilização ideológica – a produção de lealdade e obediência patrióticas. Esse postulado se chocava com a realidade de diversas línguas (agora redefinidas como dialetos tribais ou locais, e destinados a serem substituídos por uma língua nacional padrão), tradições e hábitos (agora redefinidos como paroquialismos e destinados a serem substituídos por uma narrativa histórica padrão e por um calendário padrão de rituais de memória). “Local” e “tribal” significavam atraso; o esclarecimento significava progresso, e o progresso significava a elevação do mosaico dos modos de vida a um nível superior e comum a todos. Na prática, significava homogeneidade nacional – e dentro das fronteiras do Estado soa havia lugar para uma língua, uma cultura, uma memória histórica e um sentimento patriótico.” (Bauman, 2003)⁶.

No cenário desse discurso único e unificado, mesmo a perspectiva da proteção dos direitos humanos nem sempre é capaz de assegurar, no atual modelo global, a efetiva proteção de direitos, notadamente no que concerne aos direitos que deveriam ser titularizados pelas comunidades consideradas “minorias”.

“A hegemonia global dos direitos humanos como linguagem de dignidade humana é hoje incontestável. No entanto, esta hegemonia convive com uma realidade perturbadora. A grande maioria da população mundial não é sujeita de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos. Deve, pois, começar por perguntar-se se os direitos humanos servem eficazmente a luta dos excluídos, dos explorados e dos discriminados ou se, pelo contrário, a tornam mais difícil.” (Santos, 2013: 10).

3. SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL E PROTEÇÃO DAS MINORIAS ATINGIDAS POR PROJETOS DE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS

O sistema internacional de proteção de direitos humanos supre as lacunas e insuficiências dos ordenamentos jurídicos internos, incapazes, não raro, de oferecer respostas e

⁶ Edição em formato eletrônico.

ações afirmativas em favor das populações historicamente alijadas do modelo político tradicional.

“[...] O uso adequado do sistema interamericano poderá levar a importantes e significativas transformações políticas, judiciais, legislativas e culturais no Brasil, produzindo impacto e promovendo o debate a nível nacional sobre temas de direitos humanos, como já ocorreu em outros países da América Latina, Central e Caribe. Em casos precedentes, a Comissão influenciou a modificação de leis que não estavam com os standards internacionais de direitos humanos, determinou a liberação de pessoas processadas e detidas arbitrariamente, e fixou os montantes indenizatórios a título de reparações individuais e comunitárias.” (Dulitzky, 2000: 54).

Dentre as comunidades afetadas por processos de desenvolvimento, exploração e investimento em torno do uso de recursos naturais, destacam-se as populações indígenas ou tradicionais, minorias quase sempre não alcançadas pelas políticas públicas implementadas pelo Estado. Este, quando muito, presta-lhes cuidados assistencialistas, mas não de garantir a possibilidade de a comunidade autogovernar-se, mantendo suas tradições, com acesso aos serviços básicos de saúde, econômicos, terra e meios de subsistência.

[...] o princípio da autodeterminação e demais preceitos relacionados aos direitos humanos consubstanciam normas mais particularizadas sobre povos indígenas. Normas recentemente estabelecidas, contendo prescrições substantivas e corretivas e, em conjunto com as normas de direitos humanos já estabelecidas, de aplicabilidade geral, formam os pontos de referência a povos indígenas a prerrogativa da autodeterminação. (Anaya, 2004: 129).

Na dicção do mencionado autor, constitui tal reconhecimento verdadeiro resgate histórico, uma vez que essas comunidades sempre estiveram à margem do sistema político, econômico e social, daí o caráter de correção e reparação das normas que assegurem o citado reconhecimento.

O sistema jurídico internacional de proteção das comunidades indígenas, em especial o Interamericano de Direitos Humanos, compreende, também tantos outros direitos, dentre os quais destacam-se:

- a) Direito de propriedade, do qual, no caso específico das populações indígenas e tribais, derivam uma série de outros direitos humanos;
- b) Direito à vida, umbilicalmente relacionado a sua identidade cultural;
- c) Direito à saúde, quer pelo acesso aos seus modos tradicionais ou por meio de políticas públicas promovidas pelo Estado;
- d) Direitos econômicos e sociais, ligados ao modo de produção, cultivo da terra e acesso aos meios necessários a sua sobrevivência;

- e) Direito à identidade cultural e de religião, valores decorrentes da ancestralidade e de sua visão de mundo;
- f) Direitos laborativos – a ocupação e restrição sobre os territórios indígenas, á medida que impedem o exercício das atividades tradicionais de subsistência, acabam por expor essas comunidades à exploração laboral, inclusive por meio de condições degradantes;
- g) Direito à livre determinação, assegurado pelo acesso à terra e aos recursos naturais, alforriados da simples tutela do poder central;
- h) Direito à integridade psíquica e moral;
- i) Direito de acesso efetivo à justiça e à reparação de violação de direitos;
- j) Direito de beneficiar-se da prosperidade econômica decorrente dos programas de investimento e exploração.

Por outro lado, tais direitos, o dever jurídico de observância às seguintes obrigações:

- a) Dever de assegurar a integridade do meio ambiente;
- b) Dever estatal de prevenir o dano ambiental;
- c) Dever estatal de ação imediata: suspensão, reparação de danos ulteriores;
- d) Dever de observar os critérios gerais de desapropriação, ou limitações administrativas;
- e) Não aprovação de projetos que impliquem ameaça à sobrevivência física ou cultural do povo;

Como diretriz à parte, especialmente assegurada pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos, mencionem-se os direitos à participação, à consulta e, em situações excepcionais, ao consentimento.

Consoante sustenta o Professor S. James Anaya, constitui tal reconhecimento verdadeiro resgate histórico, uma vez que essas comunidades sempre estiveram à margem do sistema político, econômico e social, daí o caráter de correção e reparação das normas que assegurem o citado reconhecimento:

“Al enfatizar la unidad territorial colonial, este modelo de descolonización relegó non sólo las formas de asociación étnicas o tribales existentes con anterioridad al colonialismo, sino también las identidades étnicas o tribales que seguían existiendo e que tenían significado para la vida de las personas. Por este motivo, puede que los procedimientos de la descolonización non ofrecieran a algunos grupos, inclusive aquellos divididos por las fronteras, um margen suficientemente

amplio de opciones o que no les ofreciera una forma completa de reparación. En todo caso, en la medida en que se encaminaron al objetivo de liberar a los territorios coloniales del dominio extranjero, los procedimientos de la descolonización respetaron los deseos expresos de seres humanos de carne e hueso, al menos a las preferencias de las voces mayoritarias de los territorios coloniales.” (Anaya, 2005: 158).

Mesmo sistemas jurídicos internos mais recentes estão buscando resgatar dívidas históricas contraídas pelo massacre perpetrados em face das comunidades tradicionais. Em alguns casos, chega-se a reconhecer legítimos auto-organização inclusive no que concerne à resolução de controvérsias internas, de acordo com suas próprias tradições. Assim o proclama o art. 171 da Constituição do Equador:

Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

Assim, reconhecer que tais comunidades tradicionais são dotadas de autodeterminação não implica no nascimento de um Estado dentro do Estado, mas sim reconhecer que em razão de sua identidade cultural, relações com a terra que lhe pertence, modos de vida etc, o Estado deve manter para aquelas um permanente diálogo de forma a não subjuga-las de tal forma que acabe por retirar delas o traço marcante de sua própria existência.

Correlato ao princípio da autodeterminação e atualmente previsto em vários instrumentos normativos de viés internacional, o direito de ser consultada acerca de determinado projeto de exploração econômico que se pretende realizar nos limites territoriais pertencentes a determinada comunidade tradicional, constitui a pedra angular dentre as normas protetivas de direitos humanos hoje reconhecidos e aceitos pelos sistema jurídico internacional.

A consulta prévia, livre e informada, efetiva-se através de um diálogo de boa-fé, permitindo-se que cada grupo social estabeleça suas próprias prioridades no que concerne ao desenvolvimento, maneira de vivenciar sua cultura ou maneira de relacionar-se com a propriedade e dela extrair sua subsistência.

A seu turno, proclama o art. 32 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas:

1. Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos.
2. Os Estados celebrarão consultas e cooperação de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo.
3. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa dessas atividades, e serão adotadas medidas apropriadas para mitigar suas consequências nocivas nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual.

No mesmo sentido pronunciava o artigo 6, da Convenção nº 169 da OIT, de 07 de junho de 1989, sobre os povos indígenas e tribais em países independentes, posto nos seguintes termos:

Artigo 6

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afeta-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 para esse fim.
2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Um novo modelo de desenvolvimento se instala: as riquezas naturais existentes nas terras tradicionalmente ocupadas não pode ser explorada de tal sorte que beneficie tão somente empresas multinacionais ou o capital globalizado. O novo modelo de desenvolvimento deve contemplar os interesses legítimos dos seus verdadeiros proprietários. Surge, portanto, uma vertente moderna de reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, tribais, quilombolas, dentre outros.

Com efeito, historicamente, formas de opressão, escravidão e exclusão acabaram por negar aos povos tradicionais o direito de participação política e democrática nos processos decisórios. A visão do selvagem serviu para respaldar o avanço sobre as terras e riquezas que, por direito originário, pertenceriam às sociedades tradicionais.

Costuma-se verificar que por ocasião da realização de projetos relacionados à exploração de recursos naturais, surjam, no interior das comunidades tradicionais afetadas, divergências acerca da conveniência ou não em se apoiar dito projeto. Ocorre que o aparente

conflito entre diferentes pontos de vista é traço comum nas relações humanas e em particular do regime democrática. Ademais, em muitos casos, diferenças se instalam por pressões externas promovidas pelos interessados economicamente (empresas petrolíferas multinacionais, mineradoras, madeiras etc.).

Juridicamente o dever de consulta nasce a partir de quando os Estados adiram aos instrumentos normativos internacionais, o que se dá com a ratificação dos tratados e convenções. Entretanto, mencionados instrumentos não são a fonte originária desses direitos, mas refletem, sistematizam, reúnem, por assim dizer, direitos esparsos, ou que já faziam parte do costume internacional.

Por outro lado, o diálogo realizado de boa-fé diz respeito à forma como deve ser ultimada dita consulta. Na espécie, não trata de obter comunidade um sim ou um não. O consentimento deve espelhar algo a ser construído através de um entendimento firmado desde as etapas iniciais, não quando o projeto de investimento e exploração já está completamente definido. A consulta não pode constituir uma mera formalidade a ser cumprida, uma etapa a ser ultrapassada.

Por compreender um diálogo de boa-fé estabelecido entre os governos e os proprietários do território a ser explorado, o processo de construção do consenso pode resultar, ao final, em mudanças no projeto ou até mesmo que o melhor será realiza-lo em outro local.

Certos projetos são de tal modo impactantes no modo de vida da comunidade atingida, ou afetam de forma tão expressiva o direito de propriedade por aquela titularizado, que não apenas requerem a observância do dever de consulta prévia, livre e informada, mas sim o consentimento expresso pela população interessada. A exceção a esta regra já firme no direito internacional, com efeito, somente poderá ser afastada por meio da apresentação de justificativa plausível, capaz de respaldar a restrição de direitos, como nos demais casos em que o direito das gentes assim o permite. Deve haver uma justa razão, de interesse público maior, que autorize restringir direitos de natureza coletiva, tal qual o de propriedade comunal, ou mesmo aqueles de cunho individual, inerentes a qualquer pessoa.

Alcançar o desenvolvimento implica o respeito a uma série de direitos fundamentais. Pressupõe que sejam estabelecidas regras claras de como se pode chegar a um acordo, acerto, ajuste entre as partes.

Em resumo e nos termos em que proclamado na Convenção nº 169-OIT, artigo 7: “Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma

forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.”

No que concerne ao dever de participação e consulta, a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, ao apreciar o Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (Série C No. 245), por sentença de 27 de junho de 2012, adotou os seguintes fundamentos:

§ 159 – A Corte observa, então, que a estreita relação das comunidades indígenas com seu território, tem em geral um componente essencial de identificação cultural baseado em suas próprias visões de mundo, que como atores sociais e políticos diferenciados em sociedades multiculturais devem ser especialmente reconhecidos e respeitados em uma sociedade democrática. O reconhecimento ao direito de consulta das comunidades e povos indígenas e tribais está calcado, entre outros, no respeito aos seus direitos à cultura própria ou identidade cultural [...] os quais devem ser garantidos, particularmente, em uma sociedade pluralista, multicultural e democrática.

A consulta deve fazer-se de forma antecipada e não como mera formalidade, por ocasião do uso e investida sobre as terras tradicionalmente ocupadas.

§ 180 – No que toca ao momento em que deve efetivar-se a consulta, o artigo 15.2. da Convenção n 169 da OIT assinala que “os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com o propósito de consultar aos povos interessados, a fim de determinar se os interesses dos mesmos povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes em sua terra”. No particular, o Tribunal observou que se deve consultar, em conformidade com as próprias tradições do povo indígena, já nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento e investimento e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se for o caso, visto que a comunicação logo no início permite um tempo adequado para a discussão interna dentro das comunidades, propiciando que seja oferecida uma adequada resposta ao Estado.

A consulta também deve ser informada:

§ 208 – Conforme assinalado, a consulta deve ser informada, no sentido de que os povos indígenas tenham conhecimento dos possíveis riscos do plano de desenvolvimento ou investimento proposto, incluídos os riscos para o meio ambiente e para a saúde. Nesse sentido, a consulta prévia permite que o Estado viabilize e forneça uma comunicação constante entre as partes envolvidas, [...].

Por fim, consoante assinalado pelo Corte Interamericana de Direitos Humanos, o direito à consulta está intimamente correlacionado com a propriedade comunal que, por seu turno, é parte da identidade cultural do povo afetado.

§ 211 – [...] ao ser desconsiderado o direito ancestral das comunidades indígenas sobre seus territórios, se poderia estar afetando outros direitos básicos, como o direito à identidade cultural e à sobrevivência mesma da comunidade indígena e de seus membros. Uma vez que o gozo e exercício efetivo do direito à propriedade comunal sobre a terra assegura que os membros da comunidade indígena conservem seu patrimônio, os Estados devem respeitar esta especial relação para garantir sua sobrevivência social, cultural e econômica. Da mesma forma, se reconhece a estreita vinculação do território com as tradições, costumes, línguas, artes, rituais, conhecimentos e outros aspectos da identidade dos povos indígenas, sinalizando que em função do seu entorno, sua integração com a natureza e sua história, os membros das comunidades indígenas transmitem de geração a geração este patrimônio cultural imaterial, que é recriado constantemente pelos membros das comunidades e grupos indígenas.

Ao tratar do estudo de casos submetidos aos organismos regionais de proteção dos direitos humanos, especificamente no que concerne às controvérsias apreciadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, Flavia Piovesan preleciona que:

“À luz de uma interpretação evolutiva e dinâmica, reconheceu a Corte os direitos dos povos indígenas à propriedade coletiva da terra, como uma tradição comunitária e como um direito fundamental e básico a sua cultura, vida espiritual, integridade e sobrevivência econômica. Acrescentou que para os povos indígenas a relação com a terra não é somente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual de que devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-los às gerações futuras. [...] entre os indígenas, existe uma relação comunitária acerca de uma forma comunal de propriedade coletiva da terra, no sentido de que a sua pertença não está centrada no indivíduo, mas no grupo e em sua comunidade. [...] a necessidade de conferir uma atenção devida ao à identidade cultural dos povos indígenas.” (Piovesan, 2012: 166).

4. POLÍTICA PÚBLICA DESENVOLVIMENTISTA E A NECESSIDADE DE SUA PERMANENTE AVALIAÇÃO

As sociedades complexas são caracterizadas por uma multiplicidade de interesses em conflitos.

“A parte principal do direito – a parte que define e executa as políticas sociais, econômicas e externas – não pode ser neutra. Deve afirmar, em sua maior parte, o ponto de vista da maioria sobre a natureza do bem comum. Portanto, a instituição dos direitos é crucial, pois representa a promessa da maioria às minorias de que sua dignidade e igualdade serão respeitadas. Quando as divisões entre os grupos forem mais violentas, esse gesto, se o direito de fato funcionar, deve ser o mais sincero possível.” (Dworkin, 2010, 214).

A avaliação das políticas públicas sejam aquelas vocacionadas ao desenvolvimento econômico, ou mesmo voltadas ao resgate da dívida histórica para com as minorias hipossuficientes econômica e politicamente, não deve desconsiderar as correções de rumo quando distanciadas das diretrizes estabelecidas pelo ordenamento jurídico internacional.

Nós aprendemos que a solução dos problemas sociais é difícil, exigindo grande aporte de recursos financeiros, tempo, vontade e ideias. A maior parte dos problemas sociais que esta nação e de outras nações está além do alcance de soluções fáceis. Nenhuma porção mágica existe para acabar de uma vez com o crime, a pobreza, má qualidade de vida ou com a degradação do meio ambiente. As pessoas continuaram a se preocuparem com a educação, a violência e a coesão da comunidade. O progresso será feito em etapas graduais, por melhorias que vão se acumulando, vindo a demandar cuidadosa e sistemática avaliação, de forma a identificar quais intervenções alcançam melhores resultados. Com as informações e conhecimento que a avaliação de políticas públicas traz, organizações e sociedade estarão em melhores condições para promover o aperfeiçoamento das políticas e programas voltados ao bem-estar de todos. (Weiss, 1998: x)⁷.

Mas não é só. A correta e precisa avaliação dos resultados dos programas e políticas implementados não objetiva apenas auxiliar gestores na tomada de decisões. Muitas vezes, mudanças de rumos não demonstra ser tarefa fácil, pois escolhas políticas já foram realizadas, a avaliação não será capaz propiciar mudanças radicais. Por outro lado, avaliações de políticas públicas podem ter impacto significativo no estabelecimento de agenda, abrindo o leque de opções e discussões para o longo prazo. Trazem o tema de interesse para o centro do debate, possibilitando que atores possam influenciar a construção de novas ações.

“O tratamento adequado do inter-relacionamento dos objetos tratados pelos arts. 170 e 225 da Constituição Federal revela-se numa prática interpretativa que avalie a complexidade do ordenamento jurídico. Busca-se a concretização de políticas públicas capazes de revelar o nexo constitucional em toda sua globalidade, em vez de reproduzir os discursos que exaltam uma posição que não é material, mas ideológica. Se aceita, esta ideologia conduz à impossibilidade de se encontrar uma lógica de relacionamento do desenvolvimento produtivo com a utilização sustentada da natureza.” (Derani, 2008: 103).

Utilização que conduza ao verdadeiro desenvolvimento, aquele em que situações especiais são efetivamente consideradas. O respeito aos direitos das minorias se faz em favor do Estado e não contra. Constitui verdadeiro contraponto ao discurso hegemônico propalado por muitos em favor de poucos, ou nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, [...] parece evidente que não podemos permitir o desperdício de nenhuma experiência social de indignação genuinamente orientada para fortalecer a organização e a determinação de todos que ainda não desistiram de lutar por uma sociedade mais justa.

“[...] o antigo conceito de bem comum, admiravelmente analisado por Tomás de Aquino e demais mestres da Escolástica, adquire um sentido por assim dizer “existencial” e dinâmico, uma vez que implica o reconhecimento de um conteúdo multifário de finalidades e opções, que não pode ser expresso em uma fórmula fixa e definitiva, visto ser próprio do processo democrático a diversidade dos “discursos comunicativos” (para usarmos um termo caro a Habermas) que leva em conta tanto as igualdades como as diferenças existentes na vida dos indivíduos e dos grupos.” (Reale, 2005: 128).

⁷ Conforme livre tradução.

5. CONCLUSÕES

Embora sempre acabe por existir uma estabilização da relação homem - natureza, a história recente do uso dos recursos naturais revela uma forma de exploração que, em muitos casos, acarretou o esgotamento e destruição das riquezas naturais.

A crescente necessidade de desenvolvimento econômico, necessário ao atendimento das múltiplas carências da sociedade, faz com que novos programas de investimento e exploração de recursos naturais venham a ser desenvolvidos, não raro em áreas tradicionalmente ocupadas por populações indígenas e outras minorias.

Essas comunidades, historicamente alijadas do processo decisório formal, constituem esferas políticas fragilizadas ante o poder Estatal e econômico. Uma vez violados direitos humanos fundamentais, e não amparadas pelo sistema judicial interno, cumpre-lhes acessar os organismos internacionais, sede adequado ao reconhecimento de determinadas e específicas garantias.

O Estado não pode deixar de implementar políticas públicas, (avaliando-as, porém, regularmente), necessárias à efetivação dos direitos humanos fundamentais, capazes de assegurar a existência das comunidades, seus valores, sua memória, enfim, sua identidade cultural.

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos, a partir de julgados paradigmáticos, acaba por moldar um atuar do Estado no sentido de efetivamente dar voz às comunidades atingidas por decisões políticas que afetam seu modo de vida, sua história, seu destino.

É tarefa do direito contribuir para a construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico que passe a considerar no bojo do processo decisório do Estado-Nação, a participação política de todos aqueles alcançados pelas marcas do progresso.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ANAYA, James S. *Indigenous Peoples International Law*. 2. ed. Oxford University Press, 2004.
- _____. *Pueblos indígenas em el derecho internacional*. Trotta, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. *COMUNIDADE – A busca por segurança no mundo atual*. Zahar, 2003.
- Convenção nº 169, de 07 de junho de 1989 – Convenção Relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes.

DEAN, Warren. A Ferro e Fogo – A história da devastação da Mata Atlântica Brasileira. Cia. das Letras, 1996.

DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. O Mito Moderno de Natureza Intocada. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel E. in GOMES, Luiz Flavio; PIOVESAN, Flávia. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. São Paulo: RT, 2000.

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Comissão Mundial Sobre. Nosso Futuro Comum. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Justiça Internacional. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REALE, Miguel. Paradigmas da Cultura Contemporânea. São Paulo: Saraiva, 2005.

REICHHOLF, Josef. H. Breve História da Natureza no Último Milênio. São Paulo: Editora Senac, 2008.

ROULAND, Norbert (Organizador); PIERRÉ-CAPS, Stéphane; POUMARÈDE, Jacques. Direito das mímorias e dos povos autóctones. Brasília: Editora UNB, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Se Deus Fosse um Activista dos Direitos Humanos. Coimbra: Almedina, 2013.

WEISS, Carol H. Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies. Prentice-Hall, 1998.

7. JURISPRUD~ENCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CIDH:

Corte IDH. Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C. No. 172.

Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125.

Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111.

Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Exceções Preliminares. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No 107.

Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 06 de fevereiro de 2001. Série C No. 74.

Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146.

Corte IDH. Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C No. 214.

Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicarágua. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127.

Corte IDH. Caso Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C. No. 124.

Corte IDH. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C. No. 79.

Corte IDH. Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245.