

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO NA REGIÃO AMAZÔNICA SOB O ENFOQUE DA GERAÇÃO DE ENERGIA: LINHÃO DE TUCURUÍ – UMA ABORDAGEM SOBRE A NECESSIDADE DE FINALIZAÇÃO DA OBRA DE INTERLIGAÇÃO ENERGÉTICA

ECONOMIC GROWTH AND HUMAN DEVELOPMENT IN THE AMAZON REGION UNDER THE FOCUS OF ENERGY GENERATION: LINHÃO DE TUCURUÍ – AN APPROACH ON THE NEED TO COMPLETE THE ENERGY INTERCONNECTION WORK

Gina Vidal Marcílio Pompeu 1
Flávio Henrique Albuquerque de Freitas 2

Doutora em Direito pela UFPE. Coordenadora do Mestrado e 1
Doutorado em Direito e professora de Direito Constitucional. Universidade de
Fortaleza – UNIFOR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5158462383888889>. ORCID:
<https://orcid.org/0000-0003-0446-7452>. Email: ginapompeu@unifor.br

Mestre em Direito Constitucional. Coordenador da Escola Nacional 2
da Magistratura – ENM e professor de Direito Constitucional e Direitos
Humanos na Faculdade Martha Falcão e Universidade Nilton Lins. Universidade
de Fortaleza – UNIFOR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7729394674527978>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5458-111X>. Email: flaviohaf@me.com

Resumo: O presente artigo tem por finalidade analisar alguns problemas que envolvem a obra do Linhão de Tucuruí, bem como os impactos do seu desenvolvimento da Região Amazônica, em especial a sua finalização com a chegada ao Estado de Roraima, fazendo com que os cidadãos desse ente federativo tenham acesso ao fornecimento de energia. Atualmente, Roraima não recebe energia elétrica oriunda do sistema brasileiro, ela é originária da Venezuela, país que, segundo consta nos noticiários, encontra-se em uma profunda crise política e administrativa. Isso reflete de forma efetiva para o povo roraimense, que sofre diariamente com a falta de energia, trazendo problemas à vida cotidiana da população. Partindo de uma audiência pública realizada em Manaus, na Assembleia Legislativa, esta pesquisa tem como base a experiência vivida naquele Estado e as investigações documentais sobre o tema. Visa-se assim descrever de forma objetiva a necessidade de conclusão da obra para garantir ao povo roraimense a dignidade de acesso à energia, ressaltando os problemas advindos da ausência de tão necessário bem. O resultado elucida sobre a importância de todos os seres humanos precisarem viver dignamente e sobre como a ausência de energia elétrica, enquanto direito de primeira necessidade, causa graves lesões ao Estado de Roraima. **Palavras-chave:** Direito de Acesso à Energia Elétrica. Direito Fundamental. Crescimento e Desenvolvimento Humano. Povos Tradicionais. Linhão de Tucuruí.

Abstract: The purpose of this article is to analyze some problems involving the work of the Linhão de Tucuruí, as well as the impacts of its development in the Amazon Region, in particular its completion with the arrival in the State of Roraima, making the citizens of this federative entity have access to the energy supply. Currently, Roraima does not receive electricity from the Brazilian system, it is originally from Venezuela, a country that, according to the news, is in a deep political and administrative crisis. This reflects effectively for the people of Roraima, who suffer daily from the lack of energy, bringing problems to the daily life of the population. Starting from a public hearing held in Manaus, at the Legislative Assembly, this research is based on the experience lived in that State and the documentary investigations on the subject. Thus, the aim is to describe in an objective way the need to complete the work to guarantee the people of Roraima the dignity of access to energy, highlighting the problems arising from the absence of this much needed good. The result elucidates the importance of all human beings needing to live with dignity and how the absence of electricity, as a right of first necessity, causes serious injuries to the State of Roraima.

Keywords: Right of Access to Electricity. Fundamental Right. Human Growth and Development. Traditional Peoples. Tucuruí's Powerline.

Introdução

Para a humanidade, durante seus estágios evolutivos, duas invenções foram peças-chave de revoluções. A primeira delas foi a pólvora: componente químico que moldou de forma bem clara muitas tragédias. Já a segunda foi a eletricidade: como ferramenta apta a gerar energia, ela alavancou a sociedade aos patamares atuais de desenvolvimento na saúde, na preservação dos alimentos, na indústria e em todos os segmentos tecnológicos. Hoje, na verdade, tudo socialmente é movido por energia elétrica, não se olvidando os impactos ambientais causados.

Portanto, não seria nenhum absurdo tratarmos a energia elétrica com um bem essencial para uma vida digna no âmbito da contemporaneidade. Tudo ao redor da sociedade é movido por essa força ou por outras fontes que gerem essa energia. Esse bem de consumo é a potência motriz de toda sociedade. Sem energia elétrica não temos saúde, educação, empregos, entre outros fatores necessários e basilares à vida, afetando de forma direta o desenvolvimento de uma localidade.

No Estado de Roraima, localizado no extremo Norte do Brasil, na Amazônia, a energia elétrica não decorre de fontes produzidas no nosso país. Os suplementos energéticos desse Estado da nossa Federação são oriundos da Venezuela. Isso ocorre por problemas de autorização da obra denominada de “Linhão de Tucuruí”. Na construção desse segmento da linha energética, que ligaria o Estado de Roraima a todo o sistema brasileiro de geração de energia, alguns dos povos tradicionais indígenas (titulares das terras onde passariam os postes das linhas de transmissão) não foram ouvidos. Em razão disso, a obra ficou paralisada.

Por isso, o Estado brasileiro, vivenciando todo o desenvolvimento desse processo de oitiva dos povos tradicionais – que se frise, estabelecido como necessário por convenções internacionais, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) –, resolveu aderir à recepção da linha energética de Guri, advinda da Venezuela. Essa foi uma atitude paliativa, a fim de acabar com os problemas provenientes da precariedade da matriz energética no Estado, até então oriunda das termoeletricas.

Enquanto não havia problemas no país fronteiriço, também não se verificava no Estado de Roraima dificuldades com o fornecimento de energia. Todavia, quando se começou a viver a crise política, econômica e humanitária na Venezuela, isso automaticamente passou a refletir no suprimento de energia procedente desse país para Roraima, gerando adversidades severas para a população.

Nesse sentido, a primeira parte deste artigo aborda o Linhão de Tucuruí: a finalidade de sua construção como forma de interligar todo o sistema nacional de energia e a sua paralização em razão de sua construção estar limitada pela passagem na reserva indígena Waimiri-Atroari. Já na segunda parte, apresenta-se uma visão disposta em vários artigos científicos que ressaltam de forma veemente a defesa dos povos tradicionais (indígenas) que seriam “atingidos” pela finalização da linha energética. Na terceira parte, esplanam-se os efeitos econômicos e humanos da não finalização da obra para a parcela da população que vive na Região Amazônica do Brasil, bem como os problemas advindos da utilização da energia originária da Venezuela. E, na parte final, aborda-se os efeitos e a influência direta no desenvolvimento econômico, social e humano oriundos da ausência de conclusão da obra do Linhão de Tucuruí, a partir do choque entre o Direito dos Povos Tradicionais (indígenas da etnia Waimiri-Atroari) e o Direito Social, Humano e Econômico da região da Amazônia roraimense e do povo que vive no Estado de Roraima.

Apesar do parco volume acadêmico acerca do tema, a partir de uma análise que venha a resguardar o direito da população que vive em áreas não indígenas (já que a grande totalidade dos artigos acadêmicos se prestam a defender o Direito Indigenista, olvidando que a sociedade também é composta por não índios), pretende-se trazer com este estudo uma concepção mais ampla, desapegada do olhar exclusivo de proteção indigenista, fomentando o debate na academia e na sociedade sobre os impactos à população e ao desenvolvimento da região.

Linhão de Tucuruí de Energia

Para se trazer uma percepção mais objetiva sobre o tema em debate, é importante alinhar conceitualmente o que é o Linhão de Tucuruí. Trata-se de uma obra energética que intenta realizar a ligação da Região Norte do país ao sistema nacional de geração de energia. É a saída energética da Usina de Tucuruí, no Estado do Pará, para os Estados da parte Norte do Brasil, com sua chegada prevista ao Estado de Roraima.

Essa obra já chegou ao Estado do Amazonas, em específico à cidade de Manaus, interligando quase a totalidade da Região Norte brasileira ao sistema nacional. Entretanto, por problemas jurídicos concernentes à passagem das torres de transmissão em áreas de povos tradicionais, não houve o fechamento do sistema nacional. Dessa maneira, não foi finalizada totalmente a cobertura do território brasileiro.

Até meados dos anos 1970, segundo Tavarez, Coelho e Machado (2008), a Região Amazônica era abastecida por energia advinda de usinas termoelétricas, com alto grau e grande capacidade para poluir o meio ambiente, além da qualidade energética insegura. As autoras demonstram a importância do Linhão de Tucuruí para o crescimento da Região, uma vez que a existência de uma matriz energética segura, limpa e confiável auxilia no crescimento.

Assim, o Linhão de Tucuruí é a obra energética de maior importância, atualmente, para a interligação dessa parte do país aos outros sistemas energéticos existentes, fazendo com que a Região Amazônica possa dispor desse bem de consumo que faz mover as rodas e as máquinas do desenvolvimento humano e regional.

Energia advinda da hidroelétrica de guri, na venezuela

Em meados de 2011, o Governo do Brasil estava por concluir, em termos formais, o antigo projeto de interligação da área ao Norte do Rio Amazonas ao sistema nacional de energia elétrica, com vistas a atender vetores de segurança e defesa nacional, bem como fornecer o sustentáculo básico para o desenvolvimento de regiões estratégicas, tais como Macapá-AP e Boa Vista-RR.

O plano inicial determinava que a linha de transmissão a ser construída fosse finalizada em 2015, de modo a garantir segurança energética aos polos políticos da região de fronteira norte do país. Para tanto, se estabeleceria a conexão elétrica entre a usina hidrelétrica de Tucuruí-PA e as capitais Manaus-AM e Macapá-AM. Então, a partir de Manaus seria ligada a produção energética da referida usina a cidade de Boa Vista-RR, o que corresponde a um trecho de aproximadamente 700 km.

Todavia, ao surgir a necessidade de cruzar as terras indígenas do povo Waimiri-Atroari – trecho que corresponde a aproximadamente 120 km dos 700 km de passagem –, ocorreu um forte embate político-social, visto que a licitação promovida foi editada sem que essas populações fossem consultadas – assim alegou o Ministério Público Federal e as Organizações não Governamentais (ONGs) temáticas –, conforme orienta os ditames da Convenção nº 169 da OIT, devidamente ratificada pelo Brasil em 2004 (TRAJANO, 2016).

Após intensos debates políticos no âmbito do Executivo e do Legislativo, houve a judicialização da questão, o que culminou no sobrestamento da materialização do projeto. Em virtude disso, as termoelétricas existentes nas regiões (e insuficientes para corresponder à demanda) foram dispostas como principal fonte nacional de energia para a localidade e, uma vez esgotadas as possibilidades de atenderem à crescente insuficiência, passaram a ser complementadas por fontes externas (de países vizinhos).

É nesse contexto que exsurge o contrato internacional entre os governos do Brasil e da Venezuela, firmado já em 2001 e sobrestado desde o início de 2019, quando o país caribenho passou a não mais disponibilizar a quantidade suficiente para satisfazer à carência brasileira, em meio a crise econômico-política que assola a nossa nação vizinha (SABINO, 2019).

Com a paralisação do fornecimento de energia venezuelana ao Brasil, o alcunhado Linhão de Tucuruí retorna ao debate nacional, estimulado pelos posicionamentos políticos do novo grupo político investido no Governo Federal.

Ausência de Desenvolvimento no Estado de Roraima

O Estado de Roraima, pelo seu posicionamento geográfico em relação aos tradicionais centros econômicos e pela falta de infraestrutura interligadora, não apresenta indicadores econômicos satisfatórios. Seja pelo incremento recente da colonização de seu espaço geográfico, seja pela ausência de projetos de desenvolvimento econômicos regidos pelo Governo Federal, o Estado é, de certo modo, visto com distanciamento se considerarmos a formulação de políticas nacionais (sempre mais direcionadas aos redutos de concentração eleitoral do país).

Nesse sentido, a despeito dos flagrantes imperativos de segurança e defesa nacional, não houve, até recentemente, uma política para a efetivação da segurança energética na Região e o projeto de implementação do mencionado Linhão de Tucuruí foi sobrestado no episódio de passagem pela terra indígena Waimiri-Atroari.

A consequência disso foi a dependência energética extrema em relação ao país vizinho. E essa nação, uma vez mergulhada em uma crise político-econômica, trouxe à tona as fragilidades estruturais da economia roraimense, que passou a contar em sobremaneira com a reativação ampliada das termoeletricas pouco eficientes e intensamente poluidoras, as quais, ademais, claudicam em fornecer ininterruptamente a força elétrica, ocasionando uma onda de problemas em serviços públicos permanentes (tais como os desenvolvidos nas escolas e nos hospitais, por exemplo) e a dissuasão na atração de investimentos econômicos no Estado (CONHEÇA, 2013).

Indubitavelmente, a ausência de uma matriz energética segura e confiável é um fator que desestimula os investimentos em indústrias de base (em setores da metalurgia e da mineração) e conglomerados agrícolas – talvez as maiores vocações de Roraima.

Justamente nesse ponto, verifica-se uma conexão íntima entre a infraestrutura de energia e o desenvolvimento de uma sociedade, conceito bastante estudado (e implementado) por Mohamed Yunus, o qual assinala:

A pobreza é a negação de todos os direitos humanos, que gera hostilidade, frustração e, para que se tenha paz, é preciso encontrar meios de dar oportunidade às pessoas para que tenham uma vida digna. Sustentabilidade significa viver em um ambiente equilibrado, harmonioso, onde educação, saúde, alimentação, moradia e trabalho com salário digno incluam as pessoas a um universo de possibilidades (YUNUS *apud* POMPEU; FARIAS, 2013, s. p.).

Desse modo, com a falta de adoção de uma postura política que promova o acesso à energia pela população roraimense, nega-se, pela via transversa, o direito ao desenvolvimento a tal povo e, assim, a uma vida digna. De forma similar, Amartya Sen (2010, p. 02) assinala sobre o conceito de desenvolvimento:

A expansão da liberdade é o fim prioritário e, simultaneamente, o meio principal do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na remoção de vários tipos de restrições que deixam às pessoas pouca escolha e pouca oportunidade para exercerem a sua ação racional.

Portanto, pode-se correlacionar que, quando não se promove, no cenário do sistema econômico atual, formas de acesso de energia elétrica a uma dada sociedade, incorre-se em uma verdadeira negativa de desenvolvimento a esse grupo. Tal aspecto deve certamente balizar o debate acerca do grau de interpretação da cláusula de garantia dos direitos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, uma vez que isso foi o cerne da questão, que culminou na não ligação de Roraima ao sistema nacional de energia elétrica.

A *Advocacia da União*, em manifestação nos autos do processo 0018408-23.2013.4.01.3200, ressalta que a produção de energia elétrica é *essencial para o desenvolvimento demográfico e econômico*, sendo esse um dos principais objetivos do governo brasileiro, ao lado de proteger e resguardar o direito dos povos tradicionais indígenas atingidos por qualquer empreendimento.

Questões Indigenistas

Os direitos indígenas no Brasil estão previstos constitucionalmente no capítulo VIII (Dos índios) do Título VIII (Da Ordem Social), nos Artigos 231 e 232 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), bem como em demais legislações esparsas, formando assim o arcabouço legal do sistema protetivo indígena.

Serão mencionados a seguir os principais diplomas normativos infraconstitucionais. São eles: a) Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio); b) Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas de 2007; c) Decreto nº 1.775/96 (dispõe sobre demarcação de terras indígenas); e d) Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais.

Acrescidos a tais diplomas normativos, deve-se mencionar o consignado na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o caso Raposa Serra do Sol (2008), no qual se estabeleceu critérios para a definição, a demarcação e a identificação de terras indígenas no Brasil, inclusive determinando acerca do tratamento de tais territórios quando ocupados por populações não indígenas – formando dessa maneira 19 ditames sobre a demarcação de terras indígenas.

No que tange à Constituição Federal de 1988, é relevante assinalar alguns aspectos estabelecidos na Carta: inicialmente, a necessária legitimidade de suas comunidades e organizações de ingressarem em juízo, com a participação do Ministério Público; após, destaca-se o reconhecimento às distinções étnicas dos povos indígenas e aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Sobre o tema “terras que tradicionalmente ocupam”, o parágrafo 1º as define como:

§1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (BRASIL, 1988, s. p.).

A destinação dessas terras é o tema do parágrafo 2º, que assevera que elas se destinam à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Em complementação, o § 4º assinala que as terras tratadas neste artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

No caso Raposa Serra do Sol, o STF (BRASIL, 2013) pontuou que o marco temporal para a definição do que são as “terras que tradicionalmente ocupam” é a data de promulgação da Constituição de 1988, circunstância que pauta todo o procedimento demarcatório das terras indígenas no Brasil – a despeito das queixas do Supremo ter exibido uma postura demasiadamente ativista no julgamento desse caso (ENTENDA, 2009).

Paralelamente a tais ditames, a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas de 2007 estabelece 5 eixos de direitos conferidos a todas as populações nativas em face dos Estados Nacionais (os sujeitos de direito por excelência da sociedade internacional): 1) autodeterminação; 2) direito ao consentimento livre, prévio e informado; 3) direito à reparação pelo furto de suas propriedades; 4) direito a manter suas culturas; 5) direito à comunicação (ASSEMBLEIA, 2014).

Em linha similar, a Convenção nº 169 da OIT de 1989 (ratificada em 2004 pelo Brasil) sobre povos indígenas e tribais reconhece a tais grupos o direito à terra segundo seus costumes e tradições, de modo a manterem sua estrutura étnica em face dos elementos não indígenas da sociedade. Ainda, esse documento estabelece a necessidade de oitiva prévia e consulta em todas as formas de atuação estatal que resvalam diretamente no modo de vida de suas comunidades, cujo procedimento deve se adequar às tradições do povo envolvido.

Particularmente, no que concerne ao povo Waimiri-Atroari, existia (ainda existe) a exiguidade de elaborar um protocolo de consulta (do mesmo modo que foi realizado com o povo Xingu), para que o Estado brasileiro seguisse tais direcionamentos ao conduzir o projeto de extensão do Linhão de Tucuruí. Isso, de fato, não ocorreu em 2011, quando os trechos foram licitados e idealizados sem uma consulta prévia aos Waimiri-Atroari (ÍNDIOS, 2014).

A questão atingiu extremada sensibilidade pelo fato (cuja reconstituição histórica ainda pende de melhores esclarecimentos, estudos e investigações) de que esse mesmo povo indíge-

na teria sofrido enorme violência por parte do Estado brasileiro quando ocorreu a construção da Rodovia BR-174, que interligou Boa Vista a Manaus passando pelo território Waimiri-Atroari. Nesse episódio, as Forças Armadas do Brasil assumiram a direção da máquina estatal brasileira, instaurando uma nova ordem política em 1964. E, segundo a compreensão institucional da época, calcada em ditos imperativos de segurança nacional, esse povo indígena, ao resistir à repentina ocupação parcial de suas terras (sob o mote da premência de o Estado implementar o projeto de pavimentar a BR-174), sofreu ataques desproporcionais. Tais ações, dizem, teriam dizimado sua população, em um episódio que apresentou feições de verdadeiro genocídio, segundo caracterizam alguns (DAMASIO, 2019).

Todo esse contexto em muito contribuiu para aflorar a sensibilidade quanto a passagem do Linhão de Tucuruí pelo território indígena demarcado, tanto pelos órgãos de proteção dos povos indígenas quanto pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pela sociedade nacional e internacional em geral.

É válido ressaltar, não obstante, que a realidade de meados da década de 1960 e a dos anos 2020 em muito diferem, seja pela existência de diversos mecanismos de controle da atuação estatal, seja pela criação e pelo desempenho de instituições robustas de proteção de minorias, que se somam à velocidade e à agilidade na divulgação de notícias – em correspondência aos meios tecnológicos existentes, os quais empoderaram bastante a sociedade civil nacional e internacional como guardiães da legalidade dos atos estatais.

Oitiva Prévia dos Povos Tradicionais – Convenção nº 169 da OIT

A Convenção nº 169 da OIT se constitui como um verdadeiro marco mundial de incremento dos *standards* que tratam da matéria dos povos indígenas e tradicionais nos mais variados rincões do mundo. No contexto brasileiro, contudo, tais avanços já estavam positivados na Carta Constitucional de 1988, servindo essa norma convencional, portanto, como diretriz de interpretação dos temas próprios do direito aplicado aos povos indígenas.

Entre seus diversos artigos, destacam-se aqueles que tratam dos conteúdos sobre o reconhecimento e a demarcação de terras indígenas, bem como os afetos à necessidade de consulta das populações afetadas por políticas que sejam direcionadas a tais grupos. A seguir, eles serão evidenciados.

No Art. 6º tem-se delineado o direito de consulta segundo as particularidades étnico-culturais de cada povo envolvido, o que circunda o dever de estímulo, por parte do Estado, à auto-organização de suas comunidades, bem como o respeito ao procedimento de consulta autorregulado pelo próprio povo objeto da ponderação, segundo os princípios da boa fé, solidariedade e paz. Confira-se:

ARTIGO 6º

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

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

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

c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim.

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

ARTIGO 7º

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

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e dos níveis de saúde e educação dos povos interessados, com sua participação e cooperação, deverá ser considerada uma prioridade nos planos gerais de desenvolvimento econômico elaborados para as regiões nas quais vivem. Projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões deverão ser também concebidos de uma maneira que promova essa melhoria.

3. Sempre que necessário, os governos garantirão a realização de estudos, em colaboração com os povos interessados, para avaliar o impacto social, espiritual, cultural e ambiental das atividades de desenvolvimento planejadas sobre eles. Os resultados desses estudos deverão ser considerados critérios fundamentais para a implementação dessas atividades.

4. Os governos deverão tomar medidas, em regime de cooperação com os povos interessados, para proteger e preservar o meio ambiente nos territórios habitados por eles. (OIT, 2011, p. 18-20).

Nesse ponto, destaca-se o fator sociocultural como critério a ser seguido para determinação das terras necessárias à reprodução físico-cultural dos povos indígenas – e não os critérios da sociedade não indígena. Ademais, buscou-se garantir a predominância efetiva dessas populações nos territórios demarcados, bem como os demais vetores que garantam a sobrevivência étnica dos povos indígenas. A saber:

PARTE II – TERRAS

ARTIGO 13

1. Na aplicação das disposições desta Parte da Convenção, os governos respeitarão a importância especial para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, sua relação com as terras ou territórios, ou ambos, conforme o caso, que ocupam ou usam para outros fins e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. O uso do termo terras nos artigos 15 e 16 incluirá o conceito de territórios, que abrange todo o ambiente das áreas que esses povos ocupam ou usam para outros fins.

ARTIGO 14

1. Os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente

ocupadas pelos povos interessados deverão ser reconhecidos. Além disso, quando justificado, medidas deverão ser tomadas para salvaguardar o direito dos povos interessados de usar terras não exclusivamente ocupadas por eles às quais tenham tido acesso tradicionalmente para desenvolver atividades tradicionais e de subsistência. Nesse contexto, a situação de povos nômades e agricultores itinerantes deverá ser objeto de uma atenção particular.

2. Os governos tomarão as medidas necessárias para identificar terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados e garantir a efetiva proteção de seus direitos de propriedade e posse.

3. Procedimentos adequados deverão ser estabelecidos no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar controvérsias decorrentes de reivindicações por terras apresentadas pelos povos interessados (OIT, 2011, p. 23-24).

Nos Artigos 16 e 38 desse mesmo documento esmiuça-se um ponto bastante polêmico para os Estados nacionais em relação à liberdade e à autodeterminação (em um sentido mais cultural que político, por assim dizer). Eles dizem respeito à conciliação entre o interesse nacional inarredável e o direito dos povos indígenas a sua existência étnico-cultural particular, o qual está intrinsecamente associado à permanência em seu hábitat, que remonta a tempos imemoriais:

ARTIGO 16

1. Sujeito ao disposto nos próximos parágrafos do presente artigo, os povos interessados não deverão ser retirados das terras que ocupam.

2. Quando a retirada e o reassentamento desses povos forem considerados necessários como uma medida excepcional, eles só serão realizados com seu livre consentimento e conhecimento. Não sendo possível obter seu consentimento, essa transferência só será realizada após a conclusão dos procedimentos adequados previstos na lei nacional, inclusive após consultas públicas, conforme o caso, nas quais os povos interessados tenham oportunidades de ser efetivamente representados.

3. Sempre que possível, esses povos terão o direito de retornar às suas terras tradicionais tão logo deixem de existir as razões que fundamentaram sua transferência.

4. Quando esse retorno não for possível, como definido em acordo ou, na falta de um acordo, por meio de procedimentos adequados, esses povos deverão receber, sempre que possível, terras de qualidade e situação jurídica pelo menos iguais às das terras que ocupavam anteriormente e que possam satisfazer suas necessidades presentes e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados manifestarem preferência por receber uma indenização em dinheiro ou espécie, essa indenização deverá ser adequadamente garantida.

5. Pessoas transferidas de uma terra para outra deverão ser plenamente indenizadas por qualquer perda ou dano.

ARTIGO 38

1. A presente Convenção será vinculante apenas para os membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tenham sido registradas junto ao Diretor Geral.
2. Esta Convenção entrará em vigor doze meses após a data na qual a ratificação de dois Membros tenha sido registrada junto ao Diretor Geral.
3. Posteriormente, esta Convenção entrará em vigor para qualquer Membro doze meses após o registro da sua ratificação (OIT, 2011, p. 25-26; 41).

Como se pode extrair da análise dos dispositivos pertinentes da Convenção nº 169 da OIT, há precisão de oitiva/consulta prévia dos povos indígenas/tradicionais quando for necessária a formulação de políticas ou medidas que lhes viria a atingir, exigência que, de fato, vai ao encontro do processo democrático de participação na formulação das decisões estatais direcionadas à sociedade civil.

Com isso, o epicentro da discussão passa a ser o seguinte: como proceder diante da inexistência de um protocolo específico autoestabelecido pelo povo Waimiri-Atroari para atender à exigência da etapa de consulta prévia, com vistas a materializar a construção do Linhão de Tucuruí em sua terra demarcada? Em princípio, tal questão poderia ser solucionada de maneira similar ao estabelecido pelo povo Xingu, que formulou um protocolo próprio para tais consultas, segundo seus costumes e tradições.

Evidentemente, não é possível pensar em somente se utilizar (tal como em uma aplicação analógica) o protocolo estabelecido por tal povo indígena junto a outro, visto que eles não partilham dos mesmos costumes e tradições, sendo apenas conectados pelo fato de ocuparem a categorização de indígenas pela parte da sociedade não indígena.

Também, talvez não seria o caso de se fazer, diante da omissão prolongada do povo Waimiri-Atroari, uma notificação formal – via FUNAI e associações representativas – para participação de suas lideranças em uma dada audiência pública, uma vez que as diferenças étnico-culturais são tamanhas – provavelmente, o escopo da norma protetiva terminaria, mesmo assim, sendo desrespeitado.

Diante da inexistência de um procedimento previsto para o rito da consulta na Convenção nº 169 da OIT, é possível, talvez, se inspirar nos exemplos bem-sucedidos da formulação de protocolos por outros povos indígenas do país, via estímulos sociais, econômicos e, sobretudo, políticos.

Indubitavelmente, a recalcitrância do nosso governo em aprofundar tal diálogo deriva verdadeiramente dos embates pelo reconhecimento dos conflitos (e, talvez, dos extermínios, os quais, caso admitidos, trariam uma enormidade de efeitos jurídico-econômicos ao Estado brasileiro) promovidos pelos militares durante a década de 1960 e 70 na região, o qual se afirma ter aproximado da extinção os Waimiri-Atroari.

A Necessidade da Oitiva Prévia dos Povos Tradicionais e os Impactos no Patamar Mínimo Civilizatório (Desenvolvimento) da População Roraimense

Como se ressaltou, a paralisação das obras do Linhão de Tucuruí deu-se em razão de decisão judicial liminar em face do pedido manejado pelo Ministério Público Federal, na tutela dos direitos coletivos lato sensu indígenas. A controvérsia que balizou a disputa judicial (que culminou na decisão judicial de sobrestamento da construção de trecho da obra da linha de transmissão) diz respeito ao procedimento legal para que a linha cruzasse a área de terra indígena, em trajeto paralelo e lindeiro à Rodovia BR-174.

Foi arguido pelo Ministério Público Federal que o procedimento de oitiva dos Waimiri-Atroari não ocorreu efetivamente, segundo os ditames das convenções ratificadas pelo Brasil e pelos demais diplomas regentes do tema. Ademais, em muito contribui para o debate se

colacionar o que entende a instituição a respeito do mecanismo de consulta prévia ao povo indígena. Confira-se:

A Consulta Prévia é uma obrigação do Estado brasileiro de perguntar, adequada e respeitosamente, aos povos indígenas sua posição sobre decisões administrativas e legislativas capazes de afetar suas vidas e seus direitos. É um direito dos povos indígenas de serem consultados e participarem das decisões do estado brasileiro por meio do diálogo intercultural marcado pela boa fé.

Esse diálogo deve ser amplamente participativo, ter transparência, ser livre de pressões, flexível para atender a diversidade dos povos e comunidades indígenas e ter efeito vinculante, no sentido de levar o Estado a incorporar o que se dialoga na decisão a ser tomada (BRASIL, 2014, s. p.).

A questão da oitiva prévia dos povos indígenas, portanto, é uma exigência legal e deve ser respeitada, sem hesitações. No entanto, há uma circunstância a se ponderar: na medida em que o autoestabelecimento do protocolo de consulta prévia pelo povo indígena não avança, mesmo passados longos anos, pode-se concluir, talvez, que ocorre um abuso de direito, pois tal postura resvala em se negar o desenvolvimento ao setor da população não indígena do território, bem como a insubmissão ilegítima à implementação de políticas idealizadas pelo Poder Público constitucionalmente investido na função soberana.

Frise-se que não se trata de negar a vigência aos termos da Convenção, mas sim de garantir, segundo a técnica da ponderação de direitos equivalentes, que o procedimento de consulta prévia ao povo indígena envolvido não assuma natureza jurídica diversa, qual seja, a de verdadeira ratificação do ato administrativo estatal.

Ademais, a resistência dos movimentos sociais pela instituição do Linhão de Tucuruí se evidencia na medida em que se condiciona a discussão da passagem da obra ao reconhecimento do possível genocídio anteriormente ocorrido, fatos que se correlacionam, indubitavelmente, mas que não podem ser associados em uma aparente conexão inextirpável, sob pena de se causar prejuízo desmedido à população roraimense a custo zero. Por isso, faz-se indispensável realizar uma ponderação, no caso concreto, da regra da oitiva diante do dever de garantia do mínimo existencial ao povo do Estado de Roraima.

De fato, o abuso de direito na longa demora em organizar um protocolo Waimiri-Atroari para consulta em relação à passagem das linhas de transmissão revela-se ainda mais evidente diante da circunstância de que esse margearia a Rodovia BR-174, não trazendo maiores inconvenientes no interior da terra indígena e, em consequência, ao direito desse povo tradicional.

Considerações Finais

No decorrer deste artigo tornou-se explícito que as normas convencionais, recepcionadas no sistema jurídico brasileiro com força cogente, gozam de critérios imperativos e impositivos à administração pública, bem como a toda a sociedade, não podendo a sua aplicação ser afastada por mero capricho da administração pública. Nesse sentido, a necessidade de oitiva prévia dos povos indígenas, prevista na Convenção nº 169 da OIT, deve ser observada sempre que houver impacto direto da ação estatal em relação aos direitos dos povos tradicionais.

Restou evidente, ainda, que a energia elétrica é um bem de vital importância à vida contemporânea, sendo expressão maior para que haja um desenvolvimento humano em qualquer sociedade moderna. Sem energia elétrica não há o mínimo existencial para uma existência digna na atualidade. Não se tem saúde, educação, segurança e emprego. Não há desenvolvimento humano em uma sociedade que vive às escuras; que vive sem uma matriz energética segura e consistente. Hospitais não funcionam. Es-

colas não funcionam. Alimentos não se conservam. Indústrias não se instalam. Postos de empregos não são criados. Com tudo isso, as famílias e sua coletividade social não se desenvolvem e vivem precariamente, à margem da dignidade.

Como compatibilizar esse desenvolvimento humano com o direito desses povos tradicionais de serem ouvidos e que possam de fato opinar em situações que venham a interferir em sua cultura, direitos e etnias? Tudo passa pela racionalidade na necessidade da oitiva prévia. Então, qual seria a finalidade dessa oitiva? Resguardar os direitos desses povos tradicionais.

Para tanto, demarca-se a importância de o Ministério Público Federal expor em sua página oficial informações sobre a consulta, na qual a define como sendo a oitiva dos povos indígenas quando as decisões administrativas do Estado podem afetar seus direitos, sua cultura. Logo, a racionalidade da consulta é: estabelecer uma decisão administrativa que possa interferir de forma objetiva nos direitos dos povos indígenas.

Portanto, não há racionalidade numa consulta prévia para se passar fios energéticos, margeando uma BR já construída, onde trafegam automóveis diariamente, fazendo a ligação terrestre entre o Estado de Roraima e o restante do Brasil. Não se pergunta a nenhum morador das cidades brasileiras se a companhia energética pode passar um fio de tensão e um poste de energia na calçada, em frente à casa de um morador.

Não se pode manter o povo roraimense à margem de uma matriz energética segura. Não há como se manter hospitais cuidando de enfermos por ausências de energia elétrica. Não há como as escolas ficarem sem aulas por ausência desse bem essencial para o desenvolvimento humano. Não há como manter um Estado vivendo sem indústrias e empregos para geração de bens e renda. Não há como se manter um Estado vivendo à base de uma matriz energética insegura, instável e altamente poluente.

Por conseguinte, deixando-se ideologias à parte e ponderando-se¹ os bens jurídicos em conflito/colisão: deve ser observada no caso concreto a necessidade de oitiva prévia dos povos tradicionais e o desenvolvimento humano por meio de um mínimo existencial (patamar mínimo civilizatório), em especial pela ausência de racionalidade na exigência se ela não fere o direito dos povos indígenas.

Desse exposto, depreende-se, assim, que a obra de finalização do Linhão de Tucuruí prescinde de oitiva prévia do povo Waimiri-Atroari, tendo em vista que os fios de tensão energética passarão margeando uma BR já existente, sem interferir nos direitos desses povos tradicionais, não havendo, destarte, racionalidade na exigência da consulta. Por fim, ressalta-se, ainda, que o povo roraimense está a viver sem um mínimo existencial de saúde, educação, segurança energética e, por conseguinte, sem desenvolvimento humano e dignidade em patamares mínimos civilizatórios.

Referências

ABDALLA JÚNIOR, B. **Luzes da modernidade**. Memória, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 14-17, 1988.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ASSEMBLEIA GERAL NAÇÕES UNIDAS. **Consejo de Derechos Humanos**. Ata 12, Periodo de sesiones. Tema 3 de la agenda. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/EI%20deber%20estatal%20de%20realizar%20consulta_anaya_inf_cdh.pdf. Acesso em: 22 abr. 2019.

1 Solução aplicada pelo jurista alemão Robert Alexy (2015) em casos difíceis.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Protocolos de consulta dos povos indígenas**. 2014. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolos-de-consulta-dos-povos-indigenas>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Notícias**. 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/pet3388ma.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRÜSEKE, F. J. A modernidade técnica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 49, p. 135-173, jun. 2002.

CONHEÇA os males das Usinas termelétricas. **Energia pura**. 2014. Disponível em: <https://www.energiapura.com/conheca-os-males-das-usinas-termeletricas>. Acesso em: 12 jun. 2019.

DAMASIO, K. **Ditadura Militar quase dizimou os Waimiri-Atroari – e indígenas temem novo massacre**. National Geographic Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/historia/2019/04/ditadura-militar-waimiri-atroari-massagre-genocidio-aldeia-tribo-amazonia-indigena-indio-governo>. Acesso em: 12 jun. 2019.

DESIDÉRIO, M. As 30 cidades brasileiras onde há mais funcionários públicos. **Revista Exame**. 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/as-30-cidades-brasileira-onde-ha-mais-funcionarios-publicos/>. Acesso em: 16 abr. 2019.

ENTENDA a polêmica em torno da reserva Raposa Serra do Sol. **BBC**. 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/03/090317_raposaqandacq. Acesso em: 12 jun. 2019.

ÍNDIOS do Xingu aprovam protocolo de consulta inédito. **Instituto Socioambiental**. 2014. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-indios-do-xingu-aprovam-protocolo-de-consulta-inedito>. Acesso em: 12 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf. Acesso em: 12 jun. 2019.

POMPEU, G. V. M.; FARIAS, M. É. da C. **Crescimento econômico, desenvolvimento humano e sustentabilidade: análise do direito social à alimentação adequada**. *Revista Publica Direito*. 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e67691b60ed3e4a>. Acesso em: 13 jun. 2019.

SABINO, M. **Venezuela não cumpre fornecimento de energia para Roraima desde 7 de março**. *Poder 360*. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/venezuela-nao-cumpra-fornecimento-de-energia-para-roraima-desde-7-de-marco/>. Acesso em: 12 jun. 2019.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Disponível em: https://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv_liberdade.pdf. Acesso em: 12 jun. 2019.

SIMABUKO, L. A. N.; CORREA, L. F. S.; SANTOS, M. M. O.; MARTINS, M. **Energia, industrialização e modernidade – História social**. *Museu da energia*. 2019. Disponível em: <http://www.museu-daenergia.org.br/media/63129/03.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2019.

TAVAREZ, M. G.; COELHO, M. C.; MACHADO, L. O. **Redes de distribuição de energia e desenvolvimento regional**. In: COELHO, M. C.; MONTEIRO, M. A. M. (Orgs.). *Mineração e reestruturação espacial da Amazônia*. Belém: NAEA/ UFPA, 2008, p. 141- 184.

TRAJANO, A. **Justiça derruba exigência de consulta aos índios Waimiri-Atroari sobre as obras do Linhão de Tucuruí**. *Amazônia real*. 2016. Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/justica-derruba-exigencia-de-consulta-aos-indios-waimiri-atroari-sobre-as-obras-do-linhao-de-tucuruí/>. Acesso em: 12 jun. 2019.

Recebido em 13 de outubro de 2020.

Aceito em 22 de junho de 2021.