



UMA ANÁLISE DE BELO MONTE À LUZ DO PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO

*Camila Akemi Perruso**

Resumo

O presente artigo tem como propósito verificar a construção do princípio de integração, considerado o cerne dos princípios do desenvolvimento sustentável. A partir da compreensão dos objetivos e do alcance do princípio da integração para o direito internacional, que visa transversalizar as políticas públicas relativas ao desenvolvimento no que se refere às exigências ambientais e sociais, será realizada uma análise das questões em torno da usina hidrelétrica de Belo Monte como um projeto de desenvolvimento.

Palavras-chave

Princípio da integração. Belo Monte. Desenvolvimento sustentável.

Résumé

Cet article vise à vérifier la construction du principe d'intégration, considéré le cœur des principes du développement durable. À partir de la compréhension des objectifs et de la portée du principe de l'intégration pour le droit international, ayant pour but d'intégrer les politiques publiques en matière de développement par rapport aux exigences environnementales et sociales, il sera réalisé une analyse des questions liées au barrage de Belo Monte en tant que projet de développement.

Mots-clés

Principe d'intégration. Belo Monte. Développement durable.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável, conceito que vem sendo afirmado em instâncias políticas, jurídicas, ambientais, econômicas, constituindo um paradigma para as relações humanas e sociais, implica em um desenvolvimento, de acordo com a definição do Relatório Brundtland de 1987¹, que “procura

* Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito internacional pela Universidade de São Paulo. Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Sorbonne Paris Cité. Doutoranda em Direito Internacional pela Universidade Sorbonne Paris Cité e Universidade de São Paulo.

¹ O relatório Brundtland de 1987, elaborado pela ONU, estabeleceu as bases do desenvolvimento sustentável. Segundo site da ONU de organização da Conferência Rio +20, “Sustainable

satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades". O direito internacional tem construído as bases e os limites da matéria por meio de convenções, declarações, resoluções e relatórios. Contudo, uma efetiva integração dos três pilares econômico, ambiental e social desse novo paradigma de desenvolvimento constitui atualmente um grande desafio.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, embora não tenha definido o desenvolvimento sustentável, estabeleceu seus princípios, de modo a assegurar os parâmetros de esforços que devem ser empreendidos por todos os atores a fim de garantir um verdadeiro campo de proteção dos interesses econômicos aliados à proteção ambiental e à justiça social. Nesse sentido, o dever dos Estados de garantir a utilização sustentável de seus recursos, o princípio da igualdade e da eliminação da pobreza, o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, o princípio da precaução, o princípio da participação popular e do acesso à informação e à justiça, o princípio da boa governança e o princípio da integração, sobretudo ao que se refere aos direitos humanos e aos objetivos sociais, econômicos e ambientais², constituem o centro das diretrizes do desenvolvimento sustentável.

Diversos debates doutrinários quanto ao alcance jurídico do desenvolvimento sustentável têm se travado, de maneira a considerar quais seriam efetivamente os princípios substanciais e procedimentais estipulados pela Declaração do Rio e demais instrumentos concernentes à matéria. Dessa maneira, para Birnie, Boyle e Reddggwell³, os componentes jurídicos do desenvolvimento sustentável são o princípio da integração, o direito ao desenvolvimento, a utilização sustentável e a conservação dos recursos naturais, a igualdade inter e intra-geracional. Para os mesmos autores, constituem componentes procedimentais a obrigação de cooperar, a obrigação de avaliação de impacto ambiental, a participação pública. Para French⁴, os princípios da integração, da utilização sustentável, da igualdade intra-geracional, e do direito ao desenvolvimento sustentável e da obrigação de cooperar consistem o cerne do alcance jurídico do desenvolvimento sustentável. Pela prática

development emphasizes a holistic, equitable and far-sighted approach to decision-making at all levels. It emphasizes not just strong economic performance but intragenerational and intergenerational equity. It rests on integration and a balanced consideration of social, economic and environmental goals and objectives in both public and private decision-making." Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=62>>.

² International Law Association. **Report of Toronto's Conference**, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>.

³ BIRNIE Patricia, BOYLE Alan, REDGWELL Catherine. **International Law and the Environment**, Oxford, Clarendon Press, 2009, p. 116.

⁴ FRENCH Duncan, **International law and policy of sustainable development**, Manchester, Manchester University Press, 2005, p. 51.

convencional, Sands⁵ considera quatro princípios, tais quais os da igualdade inter e intra-geracional, da utilização sustentável dos recursos naturais e o princípio da integração.

Nesse sentido, os princípios do desenvolvimento sustentável repousam necessariamente na integração das ações empreendidas pelos Estados, empresas, organizações e demais atores sociais, que devem ser cuidadosamente avaliadas a fim de, diante do conflito de interesses que possam advir entre seus três pilares, buscar a melhor solução visando sua real harmonização a partir da ponderação dos valores mais importantes. Nessa perspectiva, face ao complexo e atual debate em torno da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, cumpre verificar em que medida esse projeto estaria alinhado aos princípios e aos objetivos desse novo paradigma de desenvolvimento, sobretudo à luz do princípio da integração.

O projeto da usina hidrelétrica de Belo Monte, localizado no rio Xingu no estado do Pará, tem como objetivo oferecer 40% da energia elétrica residencial do país, e é hoje considerado um dos grandes projetos de energia do programa de aceleração do crescimento (PAC) do governo brasileiro, a fim de garantir a modicidade tarifária e a segurança energética. Considera-se que a usina é a forma mais econômica de geração de energia em comparação com outros meios, tais quais a biomassa, o gás natural, a energia nuclear, ou a solar.⁶ Inúmeros debates vêm sendo realizados em torno dos benefícios da construção da usina assim como dos impactos socioambientais que ela engendraria.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo compreender a construção do princípio de integração, considerado o cerne dos princípios do desenvolvimento sustentável, que aparece no artigo 4 da Declaração do Rio: "A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada". A integração, nesse sentido, visa transversalizar as políticas públicas relativas ao desenvolvimento no que se refere às exigências ambientais e sociais, de modo que ele vem sendo invocado no campo jurisdicional.⁷ A partir da compreensão dos objetivos e do alcance do princípio da integração para o direito internacional, será realizada uma análise das questões em torno da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte como um projeto de desenvolvimento.

⁵ SANDS Philip. **Principles of international environmental law**, Cambridge, Cambridge University press, 2nd ed., 2007, p. 253.

⁶ Conferir em: <http://www.blogbelomonte.com.br/wp-content/uploads/2011/12/Cartilha_portugues_.pdf>.

⁷ SBOISSON DE CHAZOURNES, Laurence e MALJEAN DUBOIS, Sandrine. **Principes du droit international de l'environnement**, Jurisclasseur Droit international, 20 set 2010, Cote: 01,2011, Fasc. 146-15.

2. PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO PARA O DIREITO INTERNACIONAL COMO EIXO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O princípio da integração no quadro do desenvolvimento sustentável inaugura um novo paradigma face aos conflitos de interesse, na medida em que se constitui como uma “abordagem de ação orientada”⁸ à aplicação prática às situações complexas advindas do desenvolvimento. O grupo independente da Comissão de desenvolvimento sustentável da ONU⁹ qualifica o princípio como a “coluna vertebral do desenvolvimento sustentável”.

O princípio é inicialmente invocado na Declaração de Estocolmo de 1972, mas só será claramente formulado na Declaração do Rio, como uma tradução jurídica do desenvolvimento sustentável¹⁰. Nesse sentido, o princípio foi inserido em diversos textos internacionais como na Convenção-quadro sobre as mudanças climáticas em seu artigo 4.1f, na Convenção sobre a diversidade biológica nos artigos 6 b e 10 a, na Declaração sobre a proteção das florestas no princípio 3c, na Convenção sobre a luta contra a desertificação no artigo 2.2, no Acordo de Cotonou no artigo 32.1, na Agenda 21 no capítulo VIII.

Dessa maneira, o princípio da integração prevê que respostas transversais devem ser dadas aos problemas aos quais faz face o desenvolvimento sustentável, seja pela elaboração de políticas visando uma transversalidade dos aspectos econômicos, sociais e ambientais, seja pela integração jurídica. Essa transversalidade proposta pelo princípio permite garantir uma coerência entre os diferentes níveis de governança, assim como propõe o fomento à integração jurídica, tanto no que se refere à elaboração de normas quanto à motivação das decisões judiciais.

2.1. Transversalidade vertical e horizontal da aplicação institucional do princípio da integração

A integração no nível institucional é a que mais reflete o princípio traduzido pelo artigo 4 da Declaração do Rio, na medida em que o objetivo de integração refere-se a todos os níveis de governança bem como a todos os setores da sociedade. Nesse sentido, a integração institucional pode ser sub-

⁸ FRENCH Duncan. **International Law and Policy of Sustainable Development**, Manchester, Manchester University Press, Melland Schill Studies in International Law, 2005, p. 67.

⁹ Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development (Geneva, Switzerland 26-28 September 1995), prepared by the Division for Sustainable Development for the fourth session of Commission on Sustainable Development, 18 April - 3 May 1996, New York.

¹⁰ BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence e MALJEAN DUBOIS, Sandrine. **Principes du droit international de l'environnement**, Jurisclasseur Droit international, 20 set 2010, Cote: 01,2011, Fasc. 146-15.

dividida em intra-institucional e em interinstitucional¹¹. A primeira refere-se àquela que se desenvolve no âmbito de uma organização individual, enquanto a o segundo tipo de integração objetiva na promoção de políticas coerentes e coordenadas tanto de maneira horizontal como vertical.

O projeto de Convenção sobre meio ambiente e desenvolvimento de 2004¹² proposto por organizações não governamentais estabelece que os Estados devem incorporar em suas estruturas e procedimentos uma completa integração das questões ambientais e de desenvolvimento em todos os processos decisoriais. O objetivo da complexa integração em todas as ações institucionais é de reestruturar o processo decisional no âmbito das tomadas de decisão a fim de incorporar plenamente as considerações socioeconômicas e as questões do meio ambiente tendo como propósito um alto nível de participação pública. Assim, essa integração deve atravessar todas as políticas públicas ou privadas.

Nessa perspectiva, a Comissão de Desenvolvimento sustentável¹³, órgão subsidiário do Conselho econômico social e cultural da ONU, tem por função integrar os objetivos do desenvolvimento sustentável em todas as ações e programas das instituições das Nações Unidas. Por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA) e o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) têm o desenvolvimento sustentável como fundamento de suas linhas diretrizes de atuação.

O PNUMA tem um papel central no que se refere à integração dos objetivos do desenvolvimento sustentável nas práticas mundiais. Suas missões principais estão ligadas à avaliação das condições e tendências ambientais mundiais, regionais e nacionais; ao desenvolvimento de instrumentos para proteção do meio ambiente em todos os níveis; à facilitação da transferência de conhecimentos e de tecnologias para fomentar o desenvolvimento sustentável; ao encorajamento de diferentes parcerias dos atores sociais visando a participação de todos nas questões ambientais. Ademais, o programa da ONU atua como importante articulador junto com o PNUD e com o Banco Mundial na gestão do Fundo mundial para o meio ambiente.

O Banco Mundial, por sua vez, incorpora o princípio da integração por meio de seu quadro de diretrizes operacionais e políticas, que se preocupa com um conjunto de exigências ambientais e sociais que condiciona o finan-

¹¹ International Law Association. **Report of Toronto's Conference**, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>.

¹² Commission on Environmental Law of IUCN (World Conservation Union) in cooperation with the International Council of Environmental Law (ICEL), *Draft International Covenant on Environment and Development* (Gland, Switzerland, World Conservation Union, 3rd ed. 2004).

¹³ Resolução 47/191 adotada pela Assembleia geral da ONU em 22 de dezembro 1992.

ciamento de projetos. Essas diretrizes e procedimentos referem-se sobretudo aos estudos de impacto ambiental, aos habitats naturais, aos direitos dos povos autóctones, as desapropriações forçadas, a segurança ambiental, as florestas, os bens culturais.

Na mesma direção, no preâmbulo do acordo de Marrakesh, que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC), há a menção expressa do objetivo do desenvolvimento sustentável e da necessidade de proteger e de preservar o meio ambiente. A organização define que os Estados-membros têm toda autonomia para determinar suas próprias políticas em matéria de meio ambiente, seus objetivos legislações ambientais, mas funciona como verdadeira guardiã dos conflitos que podem advir na relação entre o livre comércio e o meio ambiente.¹⁴

2.2. Princípio da integração como racionalidade jurídica: integração normativa e aplicação jurisdicional

A integração jurídica é diferente da integração institucional na medida em que compreende a integração de diferentes corpos normativos e a reformulação daqueles que já existem com o fulcro de valorizar os princípios do desenvolvimento sustentável. Além disso, a integração jurídica também se evidencia pelo acolhimento do princípio da integração quando invocado para a formação da racionalidade jurídica. Assim, enquanto a integração normativa centra-se na incorporação pelas normas das considerações do desenvolvimento sustentável, a integração como instrumento da racionalidade se concentra nas técnicas de integração no quadro do processo judiciário.

Dessa maneira, a integração normativa não é necessariamente uma tentativa de garantir uma fusão de todos os fatores pertinentes em um resultado singular, mas sobretudo de trabalhar com as diferenças, visando melhores conexões entre as normas. Em Relatório, a Comissão da ONU para o desenvolvimento sustentável¹⁵ identifica que a inter-relação e a integração refletem a interdependência dos fatores sociais, econômicos, aspectos ambientais e direitos humanos, que definem o desenvolvimento sustentável, e poderão conduzir à elaboração de regras gerais de direito internacional em que esses campos originalmente separados conservem suas características específicas, mas submetidos a uma abordagem interconectada.

¹⁴ International Law Association. **Report of Toronto's Conference**, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>.

¹⁵ Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development (Geneva, Switzerland 26-28 September 1995), prepared by the Division for Sustainable Development for the fourth session of Commission on Sustainable Development, 18 April - 3 May 1996, New York.

Quanto à racionalidade jurídica, normalmente os tribunais internacionais são chamados a resolver situações complexas cujos diversos argumentos jurídicos podem ser válidos e justificados a partir de sua sub-disciplina particular, por exemplo, a resposta a um problema a partir da perspectiva dos direitos humanos pode ser diferente da solução proposta do ponto de vista do direito econômico. O desafio imposto aos juízes é, nessa medida, encontrar a harmonização e a conciliação necessárias para a boa resolução do caso. Assim, as regras de interpretação contidas na Convenção de Viena¹⁶ sobre o direito dos tratados de 1969 e as regras advindas do direito costumeiro são um ponto de partida aos problemas do desenvolvimento sustentável. A integração, como instrumento da racionalidade jurídica, poderá operacionalizar essa interdependência normativa a fim de garantir soluções reais de modo mais integrado.

Assim, em nível normativo a questão da integração passa pelos termos que determinam sua pertinência, sua aplicabilidade, e a hierarquia das regras aparentemente contraditórias, delimitando os pontos de convergência e de divergência entre as normas e estabelecendo os agrupamentos das regras advindas das diferentes disciplinas, do direito do comércio, do direito do meio ambiente e dos direitos humanos. Nessa medida, pode-se considerar três tipos de integração normativa: intra-tratados, intra-disciplina e interdisciplinar¹⁷.

A integração intra-tratados pode ser reconhecida, por exemplo, no Acordo de Marrakesh de 1994, que estabelece a OMC. Todavia, a integração no direito internacional dos tratados quanto às matérias do meio ambiente, do comércio e dos direitos humanos ainda resta uma tentativa, embora apresente um importante avanço em termos de vontade política da comunidade internacional de tornar-se em direção ao desenvolvimento sustentável. Um ponto questionável seria saber qual o efeito que a pressão pela integração poderia ter sobre a eficácia global de um tratado já existente, além disso, às vezes o conflito entre os objetivos de um tratado e os objetivos mais amplos do desenvolvimento sustentável mostra-se inevitável.¹⁸ A integração intra-disciplina consistiria na reformulação de textos jurídicos existentes, como o direito à pesca ou o direito à água, normativas correspondentes ao direito à energia, às políticas agrícolas, que deveriam ser negociadas visando a realização da integração e finalmente do desenvolvimento sustentável.

¹⁶ Cf. <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf>.

¹⁷ International Law Association. **Report of Toronto's Conference**, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>.

¹⁸ International Law Association. **Report of Toronto's Conference**, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>.

Uma segunda forma de integração normativa pode ser nomeada interdisciplinar, ou seja, entre diferentes ramos do direito. Seu principal objetivo seria então de desenvolver as relações entre os ramos conexos do direito de forma conjunta. Assim, as superposições e as conexões entre as regras relativas ao meio ambiente, aos direitos humanos, ao desenvolvimento, ao trabalho, às regras comerciais e financeiras etc, constituiriam o campo de análise desse tipo de integração normativa.¹⁹ Diversos exemplos poderiam ser dados, e mesmo se o debate relativo ao comércio-meio ambiente parece mais evidente e comum, cumpre destacar as conexões acerca do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos. Para MCGoldrick²⁰, a integração para o desenvolvimento sustentável se expressaria pelo acolhimento do direito internacional dos direitos humanos.

Dessa maneira, existem diversas tentativas, tanto de instrumentos normativos de *soft* quanto de *hard law*²¹, de afirmar as conexões entre essas questões. A comunidade internacional tem avançado na incorporação da normativa dos direitos humanos às diretrizes do desenvolvimento sustentável, assim como tem trazido para o debate o nexo de coerência entre questões que sempre foram consideradas distintas embora sua relação seja totalmente aparente. Contudo, o alargamento daquilo que seria tradicionalmente considerado como direitos humanos (de primeira e de segunda gerações), não é sem controvérsia no debate internacional.²²

¹⁹ International Law Association. Report of Toronto's Conference, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>, p. 16: As the arbitral tribunal noted in Arbitration regarding the Iron Rhine Railway (Belgium / The Netherlands) (2005): 'Environmental law and the law on development stand not as alternatives but as mutually reinforcing, integral concepts, which require that where development may cause significant harm to the environment there is a duty to prevent, or at least mitigate, such harm' (paragraph 59). This is an issue that continues to receive significant attention, not only in the vast literature on the topic, but also in political forums and judicial bodies. Particularly at the international level, how to bring together that which ought to be understood holistically, but has evolved, by and large, almost separately? Of course, this desire to amalgam separate areas of law is not necessarily specifically related to the objective of sustainable development, though much of the discussion has certainly focused around this issue.

²⁰ MCGOLDRICK Dominic. **Sustainable Development and Human Rights: An Integrated Conception**. In *Cambridge University Press, The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, No. 4 (Oct., 1996), p. 796-7.

²¹ Cf. Draft Principles on Human Rights and the Environment (Final Report of the Special Rapporteur, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9, Annex I (1994)) and Commission on Human Rights (Resolution 2003/71) ('Human rights and the environment as part of sustainable development').

²² Cf. International Law Association. **Report of Toronto's Conference**, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>, NB 90, p. 16: 'I agree that there have been some recent developments in the human rights field that have been controversial...but this sentence, in this paragraph is misleading. It suggests that making links relating to sustainable development, or to environmental issues, are not within the traditional remit of human rights. This is not so - many of the elements of sustainable development (priority to the poor, public participation

Nesse ensejo, a integração normativa pode assistir, encorajar e mesmo determinar que os tribunais interpretem as normas de uma maneira mais holística, tendo aqui a integração um papel de instrumento da racionalidade jurídica. Nesse sentido, as cortes têm a capacidade de utilizar noções de integração de forma unilateral, incorporando a integração em seus processos de racionalidade. A jurisprudência internacional ainda é escassa no estabelecimento dessa relação, embora contenha diversos ensinamentos acerca da matéria. Assim, questões relativas ao estatuto e ao alcance do princípio da integração e do desenvolvimento sustentável estão no centro da análise de tribunais internacionais.

A Corte internacional de justiça referiu-se ao desenvolvimento sustentável e mais precisamente ao princípio da integração no caso das Papeleiras no rio Uruguai²³. Em sua sentença de 2010, a Corte considerou que o caso coloca em evidência a importância de garantir a proteção, no plano do meio ambiente, dos recursos naturais compartilhados a fim de permitir um desenvolvimento econômico sustentável, pela utilização racional do rio, evocando explicitamente o princípio da integração; que é necessário ter a consciência que os Estados em questão dependem da qualidade das águas do rio visto que ele constitui fonte do desenvolvimento econômico; e que, nessa perspectiva, é imperativo garantir a proteção contínua do meio ambiente assim que do direito ao desenvolvimento econômico de ambos os Estados. Ela relembra então que cabe aos Estados encontrar um acordo comum, um lugar justo que tenha em conta os objetivos do tratado. Ela afirma que não existe uma fórmula pronta para a matéria e que é por meio da cooperação que os Estados definirão o desenvolvimento sustentável, sob medida, no caso em espécie.

Nessa perspectiva, verifica-se que o princípio da integração tem vocação para existir autonomamente para o direito internacional, mesmo se sua generalidade e sua abstração não confirmam ainda seu caráter normativo. Contudo, essa concretização, já realizada pelo juiz internacional, evidencia a integração como um instrumento à racionalidade jurídica, quando ele sopesa as questões ambientais confrontadas a outros interesses. Ademais, essa concretização pode advir do “legislador”, por exemplo, quando ele define os princípios de aplicação, como a utilização sustentável dos recursos.²⁴ Face às duas formas de integração jurídica, verifica-se que o princípio da integração

etc) are and always have been at the centre of what human rights are about’ (correspondence from Caroline Dommen). See also ‘many human rights advocates and academics who see human rights as natural and not positivistic, would disagree...that there exists any traditional remit’ (correspondence from Kevin Gray).

²³ Caso Papeleiras no rio Uruguai – Argentina vs. Uruguai Cf: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=au&case=135&k=88&p3=0>>.

²⁴ BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence e MALJEAN DUBOIS, Sandrine. **Principes du droit international de l’environnement**, Jurisclasseur Droit international, 20 set 2010, Cote: 01,2011, Fasc. 146-15.

como cerne do desenvolvimento sustentável terá cada vez mais um papel essencial no plano internacional.

3. HIDROELÉTRICA DE BELO MONTE E PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO

A usina hidroelétrica de Belo Monte que está sendo construída no estado do Pará a partir do aproveitamento do rio Xingu, é um projeto que foi concebido nos anos 1970, e obteve licença do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para sua implantação em 2011. A usina hidrelétrica será a terceira maior do mundo e estima produzir 40% da eletricidade doméstica do país²⁵, de acordo com os dados da empresa Norte Energia, responsável por sua implantação e exploração. Dessa maneira, a usina se justifica pelas necessidades provocadas pelo crescimento econômico e pelo aumento da qualidade de vida da população brasileira, além de apresentar-se como um empreendimento que levará o desenvolvimento à região do Pará, afetada pelas obras.

Diversos debates têm sido travados em torno da construção da usina; argumentos relativos à importância de obra de tal porte para o desenvolvimento do país contra os impactos socioambientais que ela engendraria estão na pauta da agenda pública brasileira. Atores de múltiplos setores mobilizam-se para defenderem a construção da usina ou lutam pelo abandono do projeto. Ademais, argumentos baseados no desrespeito às normas jurídicas têm gerado grande expectativa acerca do posicionamento do Poder Judiciário quanto à legalidade da construção de Belo Monte.

3.1 Questões jurídicas em torno da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte

Durante o ano de 2011 foram empreendidas diversas ações políticas e jurídicas relativas à construção de Belo Monte, gerando repercussões internacionais ao caso. Primeiramente, o IBAMA concedeu uma autorização definitiva para o início da instalação das obras, fator que culminou em vários protestos por parte da sociedade civil e também ações judiciais baseadas em argumentos de violação dos procedimentos ambientais e nos direitos dos povos indígenas da região. Um painel de especialistas, em diálogo com o estudo de impacto ambiental realizado, aponta em publicação de 2009²⁶ que a usina será ineficaz quanto aos seus objetivos, que os custos reais não são conhecidos e os estudos relativos aos impactos da obra incompletos, dentre

²⁵ Cf. <http://www.blogbelomonte.com.br/wp-content/uploads/2011/12/Cartilha_portugues_.pdf>, p. 6

²⁶ Disponível em <http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/belo_monte_pareceres_ibama_online_3.pdf>.

diversas outras críticas atentando para a degradação ambiental e social que impactarão a região amazônica.

Nesse sentido, a Comissão interamericana de direitos humanos determinou uma medida cautelar²⁷ em benefício das populações indígenas afetadas pela construção da usina contra o governo brasileiro, chamando a atenção para que o país observasse os critérios de proteção da vida e da saúde das populações autóctones assim como a regularização e a demarcação de suas terras tradicionais, e obedecesse os procedimentos de participação e

²⁷ MC 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil. "Em 1 de abril de 2011, a CIDH outorgou medidas cautelares a favor dos membros das comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará, Brasil: Arara da Volta Grande do Xingu; Juruna de Paquiçamba; Juruna do "Kilômetro 17"; Xikrin de Trincheira Bacajá; Asurini de Koatinemo; Kararaô e Kayapó da terra indígena Kararaô; Parakanã de Apyterewa; Araweté do Igarapé Ipixuna; Arara da terra indígena Arara; Arara de Cachoeira Seca; e as comunidades indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu. A solicitação de medida cautelar alega que a vida e integridade pessoal dos beneficiários estariam em risco pelo impacto da construção da usina hidroeétrica Belo Monte. A CIDH solicitou ao Governo Brasileiro que suspenda imediatamente o processo de licenciamento do projeto da UHE de Belo Monte e impeça a realização de qualquer obra material de execução até que sejam observadas as seguintes condições mínimas: (1) realizar processos de consulta, em cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, no sentido de que a consulta seja prévia, livre, informativa, de boa fé, culturalmente adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo, em relação a cada uma das comunidades indígenas afetadas, beneficiárias das presentes medidas cautelares; (2) garantir, previamente a realização dos citados processos de consulta, para que a consulta seja informativa, que as comunidades indígenas beneficiárias tenham acesso a um Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto, em um formato acessível, incluindo a tradução aos idiomas indígenas respectivos; (3) adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingú, e para prevenir a disseminação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas cautelares como consequência da construção da hidroeétrica Belo Monte, tanto daquelas doenças derivadas do aumento populacional massivo na zona, como da exacerbação dos vetores de transmissão aquática de doenças como a malária. Em 29 de julho de 2011, durante o 142o Período de Sessões, a CIDH avaliou a MC 382/10 com base na informação enviada pelo Estado e pelos peticionários, e modificou o objeto da medida, solicitando ao Estado que: 1) Adote medidas para proteger a vida, a saúde e integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas em situação de isolamento voluntário da bacia do Xingu, e da integridade cultural de mencionadas comunidades, que incluam ações efetivas de implementação e execução das medidas jurídico-formais já existentes, assim como o desenho e implementação de medidas específicas de mitigação dos efeitos que terá a construção da represa Belo Monte sobre o território e a vida destas comunidades em isolamento; 2) Adote medidas para proteger a saúde dos membros das comunidades indígenas da bacia do Xingu afetadas pelo projeto Belo Monte, que incluam (a) a finalização e implementação aceleradas do Programa Integrado de Saúde Indígena para a região da UHE Belo Monte, e (b) o desenho e implementação efetivos dos planos e programas especificamente requeridos pela FUNAI no Parecer Técnico 21/09, recém enunciados; e 3) Garantissem a rápida finalização dos processos de regularização das terras ancestrais dos povos indígenas na bacia do Xingu que estão pendentes, e adote medidas efetivas para a proteção de mencionados territórios ancestrais ante apropriação ilegítima e ocupação por não-indígenas, e frente a exploração ou o deterioramento de seus recursos naturais. Adicionalmente, a CIDH decidiu que o debate entre as partes no que se refere a consulta prévia e ao consentimento informado em relação ao projeto Belo Monte se transformou em uma discussão sobre o mérito do assunto que transcende o âmbito do procedimento de medidas cautelares." Disponível em <<http://www.cidh.org/medidas/2011.port.htm>>.

consulta de maneira imparcial e rigorosa. O Estado brasileiro, como resposta a essa medida, suspendeu o pagamento da cota de 2012, retirou a candidatura de Paulo Vannuchi para a vice-presidência da Comissão, manifestando verdadeira retaliação às atividades da Comissão face a Belo Monte.

A partir desses elementos é possível identificar um real conflito de interesses econômicos, ambientais e sociais no tocante à construção da usina hidroelétrica. Nesse sentido, ao confrontar os procedimentos em torno do projeto e a Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento de 1992, pode-se verificar uma incongruência relativa às medidas adotadas pelo Estado brasileiro e sua conformidade com os princípios estabelecidos no documento internacional.

O estudo de impacto ambiental realizado, que pode ser considerado a tradução do princípio de precaução (princípio 15), foi denunciado por não obedecer critérios básicos, como a imparcialidade das empresas e a falta de transparência dos resultados. De acordo com French²⁸, o estudo de impacto apresenta-se como um exemplo de aplicação jurídica prática do princípio da integração, visto que ele é um instrumento destinado a mapear os impactos ao meio ambiente que um projeto econômico pode causar. Contudo, as denúncias quanto à confiabilidade do estudo mostram que a boa governança ambiental não foi respeitada visto que as tomadas de decisão não foram transparentes e a consulta pública inadequada.

Além disso, o projeto de Belo Monte não contou com a participação satisfatória das comunidades indígenas afetadas, motivando decisão judicial de agosto de 2012 do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região que determinou a paralisação das obras com fulcro no direito das populações de serem adequadamente consultadas, como determina a Constituição federal e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁹. Tal decisão foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF)³⁰ em apreciação de liminar interposta pela Advocacia Geral da União (AGU). Longe de sanada, a questão ainda será objeto de análise pela Corte suprema, sobretudo no que se refere aos meios empreendidos para a realização de tal obra.

²⁸ Cf. International Law Association. **Report of Toronto's Conference**, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>.

²⁹ Conferir detalhes do caso: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3644>>.

³⁰ Conferir notícias do STF: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=216344>>.

3.2 Considerações acerca do projeto de Belo Monte face ao princípio da integração

O princípio da integração se atualiza a partir de casos concretos, pois seu conceito em si é abstrato e o ponto de partida para a consideração dos três pilares do desenvolvimento sustentável deve ser a igualdade. Nesse sentido, o princípio seria confirmado em fatos da realidade para os quais ele é invocado. Ao submeter a usina hidroelétrica de Belo Monte a uma análise a partir do princípio da integração, observa-se que o conflito de interesses e a importância de ponderá-los e sopesá-los constituiria um importante passo rumo ao desenvolvimento sustentável e o Brasil ganharia em legitimidade internacional para ser portador de diretrizes relacionadas a este conceito emergente.

Ademais, o Brasil, reconhecido globalmente não somente por sua expressão política, mas também pelas complexas questões ambientais enfrentadas, possui uma missão primordial quanto ao amadurecimento do conceito e da implementação do desenvolvimento sustentável. Essa missão, para ser bem desempenhada, exige que as questões ambientais, econômicas e sociais sejam avaliadas de um ponto de vista global e interdependente, propulsionadas pelo princípio da integração e não exclusivamente a partir de uma prisma em detrimento de outro. A hidroelétrica de Belo Monte pode ser um importante aprendizado para o país como um caso de grande importância, realizado sob as bases de um desenvolvimento qualificado como sustentável.

Nessa perspectiva, “a deliberação que leva ao juízo é o resultado de um raciocínio dialético que requer a prudência”³¹. O princípio da integração como cerne do desenvolvimento sustentável deve ser resultado de uma série de argumentações, de qualificação do debate público, visando consequentemente uma melhor tomada de decisão. Seguramente a pressão do crescimento econômico pretendido pelo Brasil atualmente faz o país perder a oportunidade de compor com todos os atores sociais em vista de promover sim um maior desenvolvimento mas com respaldo nas verdadeiras bases da sustentabilidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da integração requer a mobilização de todos os intervenientes em todos os níveis, e tem a complexidade como característica principal. Não é por acaso que o desenvolvimento sustentável não pode ser somente alcançado por meio da integração, mas a integração incorpora a essência do desenvolvimento sustentável. Portanto, é pela integração dos aspectos

³¹ LAFER Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo, Companhia das Letras, 2001, p. 276.

econômicos, ambientais e sociais que o conteúdo do desenvolvimento sustentável é determinado. A questão de como esses três pilares são e serão integrados, mesmo conceitualmente, está na ordem do dia e ainda precisa evoluir em face de conflitos aparentemente irreconciliáveis de interesse.

Como o princípio é uma proposição normativa em abstrato e, por conseguinte, bastante vaga, não dispõe de uma definição mais precisa das condições de aplicação e de seus efeitos jurídicos. Princípios são normas que estabelecem uma meta, sem especificar os meios. Eles não são criados pelo legislador, contrariamente às regras, visto que têm uma relação mais direta com os valores, com a justiça, com a ideia de direito. O princípio é a causa e a base racional das regras e das tomadas de decisão. O desafio, então, imposto pelo princípio da integração, é reconhecer a complexidade do sistema cujos interesses fazem parte e tentar encontrar respostas coordenadas – a integração deve ser no sentido da sinergia de disciplinas e de instituições visando compor interesses que são capazes de construir um comum.

O Brasil, por meio de suas instituições, tribunais e demais atores sociais, tem a capacidade de determinar os paradigmas para um desenvolvimento sustentável à altura dos princípios estabelecidos pela comunidade internacional. Se, no caso Belo Monte, houver a compreensão de que pela dialética e pela composição é possível avançar em direção a respostas mais adequadas e convenientes a todos, por meio de uma lógica inclusiva e de alteridade, o Brasil certamente avançará em direção à implementação do princípio da integração e terá uma voz legítima na cena internacional. Todavia, se continuar a valorizar um modelo de desenvolvimento em que o pilar econômico impera em detrimento dos outros, perderá a chance de se afirmar como uma potência-modelo, mas sobretudo perderá suas maiores riquezas, constituídas pela natureza e pela diversidade cultural.

REFERÊNCIAS

BIRNIE Patricia, BOYLE Alan, REDGWELL Catherine. **International Law and the Environment**, Oxford, Clarendon Press, 2009.

BOISSON de CHAZOURNES, Laurence e MALJEAN DUBOIS, Sandrine. **Principes du droit international de l'environnement**, Jurisclasseur Droit international, 20 set 2010, Cote: 01,2011, Fasc. 146-15.

FRENCH Duncan. **International Law and Policy of Sustainable Development**, Manchester, Manchester University Press, Melland Schill Studies in International Law, 2005.

International Law Association. **Report of Toronto's Conference**, Committee on International Law and Sustainable Development, 2006, disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017>>.

KISS Alexandre Charles e BEURIER Jean Pierre. **Droit international de l'environnement**, Paris, Pedone, 2004.

LAFER Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.

LANFRANCHI Marie-Pierre. **Développement durable et droit international public**, JurisClasseur Droit international, 30 mai 2011, Cote 05, 2011, Fasc. 146-20.

MCGOLDRICK Dominic. **Sustainable Development and Human Rights: An Integrated Conception**. In *Cambridge University Press, The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, No. 4 (Oct., 1996), p. 796-7.

SANDS Philip. **Principles of international environmental law**, Cambridge University press, Cambridge, 2nd ed., 2007.

TREBULLE François Guy. **Droit du développement durable**, JurisClasseur Environnement et développement durable, 1^{er} jul 2010, Cote: 05, 2010, Fasc. 2400.