

A JUSTAPOSIÇÃO DO PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA: A RELAÇÃO DO ESTADO COM OS POVOS INDÍGENAS PENSADA A PARTIR DO CASO TELES PIRES

THE SUM OF PLAN GROWTH ACCELERATION AND SUSPENSION SAFETY:
RELATION OF THE STATE WITH THE INDIGENOUS PEOPLE THOUGHT IN CASE
TELES PIRES

Simone Regina de Souza Kapitango-a-Samba¹

RESUMO

A reflexão sobre as relações do Estado brasileiro com os povos indígenas do Brasil pode se dar sob diferentes perspectivas de análise, e sob o ângulo de quaisquer das faces do Poder. Todavia, no momento em que o Estado se propõe a discutir esta relação na oportunidade vindoura da 1ª. Conferência Nacional de Política Indigenista, e assente o giro paradigmático instaurado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, entende-se que a problemática é bem mais *de lege lata* do que *de lege ferenda*. Nessa perspectiva, considera-se oportuno refletir sobre duas arenas em que se dão estas relações, respectivamente a partir do Poder Executivo e do Judiciário: o Plano de Aceleração do Crescimento e a medida processual da suspensão de segurança, que justapostas podem representar um duro embaraço à implementação de direitos indígenas. Esta reflexão pode ser levada a efeito a partir do caso da Usina Hidrelétrica Teles Pires, com impactos sobre as comunidades indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká, do qual emergem os contornos de um Estado que se desenha cada vez mais como um “Maníaco do PAC”.

PALAVRAS-CHAVES: Direitos indígenas. Plano de Aceleração do Crescimento. Suspensão de segurança. Usina Hidrelétrica Teles Pires.

ABSTRACT

The reflection on the relations of the Brazilian state with the indigenous people of Brazil can give different perspectives of analysis, and from the perspective of any of the faces of power. However, at the time that the State proposes to discuss this relationship in the coming of the 1st opportunity. National Conference on Indigenous Policy, and being sure to turn the paradigm established with the promulgation of the Federal Constitution of 1988, it is understood that the problem is much more *de lege lata* than *de lege ferenda*. From this perspective, it is considered appropriate to reflect on two arenas in which these relations are given, respectively, from the Executive Branch and the Judiciary: the Plan for Accelerated Growth and procedural security measure of suspension, which together may represent a hard embarrassment implementation of indigenous rights. This reflection can be carried out from the case of the Teles Pires hydroelectric plant, with impacts on indigenous communities Kayabi, Mundurukú and Apiaká, from which emerge the outlines of a state that draws increasingly as a PAC Maniac.

KEYWORDS: Indigenous rights. Plan to Accelerate Growth. Suspension security. Teles Pires hydroelectric plant.

INTRODUÇÃO

¹ Mestranda em Direito Agroambiental (UFMT). Advogada. E-mail: simonesamba@gmail.com.

Através do Decreto sem número de 24 de julho de 2014, a Presidência da República convoca a 1ª. Conferência Nacional de Política Indigenista, que realizará em Brasília, de 17 a 20 de novembro de 2015 e terá por tema “A relação do Estado Brasileiro com os Povos Indígenas do Brasil sob o paradigma da Constituição de 1988”.

Esta Conferência, que se dará sob a presidência do Ministério da Justiça, terá por objetivos avaliar a ação indigenista do Estado Brasileiro, reafirmar as garantias reconhecidas aos povos indígenas do Brasil e propor diretrizes para a construção e consolidação da política nacional indigenista.

A par de tornar pública a intenção estatal de discutir essa relação, referido ato normativo apresenta funcionalidade outra, apresentando-se como verdadeiro convite à reflexão sobre tais relações, que se dão através das três faces do Poder: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nossa intenção nesse espaço é aderir a esse convite à reflexão, e contribuir – ainda que modestamente – para o debate que se apresenta tanto urgente quanto necessário.

Nesse sentido, impõe-se um necessário recorte: abordar-se-á a relação do Estado com os povos indígenas através do Poder Executivo, sob o influxo do Plano de Aceleração do Crescimento, e através do Poder Judiciário, especificamente no campo das medidas de suspensão de segurança, de liminar ou de tutela antecipada.

Assim se dará através de uma lente de análise que focalizará o caso específico da Usina Hidrelétrica Teles Pires, obra do Plano de Aceleração do Crescimento, com impactos sobre os modos de vida das comunidades indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká, por meio de um ponto de partida corporificado numa indagação provocativa: em tempos de pujança do Plano de Aceleração do Crescimento, não estaria o Estado brasileiro – na relação com os povos indígenas, a se desenhar tal como uma espécie de “Maníaco do PAC”, sob a unção do Poder Judiciário, através das medidas de suspensão de segurança?

Este trabalho pretende explorar possíveis sinais de uma *dinâmica* que começa a partir do citado plano desenvolvimentista nacional e culmina na referida medida processual concebida em favor do poder público, e como – justapostos – eles se apresentam prejudiciais aos povos indígenas, ainda que sob o paradigma da Constituição Federal de 1988.

1 A RELAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO COM OS POVOS INDÍGENAS PELA MÃO DO EXECUTIVO, SOB O INFLUXO DO PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Embora este texto não pretenda a incursão profunda em determinados conceitos que precisarão ser incidentalmente utilizados, impõe-se pontuar de modo breve e a título introdutório, que o chamado PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO, comumente designado através da sigla “PAC” é uma política pública concebida no âmbito do Governo Federal, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva², objetivando o crescimento e o desenvolvimento econômico do país a partir do planejamento federal, especialmente voltado – segundo definição do Ministério do Planejamento – para a “execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu crescimento acelerado e sustentável”.³

No âmbito do PAC, o Governo Federal *concebeu* a criação da Usina Hidrelétrica Teles Pires⁴ – doravante designada simplesmente UHE TELES PIRES – dentro dos contornos da Amazônia Legal, especificamente entre os municípios de Paranaíta, no Estado de Mato Grosso e Jacareacanga, no vizinho Estado do Pará.

Nessa perspectiva, a *concepção* do empreendimento atendeu – por natural – à lógica do planejamento centralizado inerente ao Plano de Aceleração do Crescimento⁵, de forma naturalmente distante das *tensões do lugar* (ZHOURI, 2011) em que se dá a construção do projeto hidrelétrico.

Esta dinâmica do planejamento centralizado unilateral, *per se*, implica que a obra que se pretende seja desde logo apresentada como questão de interesse público nacional atinente ao desenvolvimento do país no que tange à geração de energia elétrica – como *causa maior*, enfim – fator para o qual chama a atenção Andréa Zhouri, embora aludindo especificamente à problemática do licenciamento ambiental (2012, pp. 47-48):

Nesse contexto, o licenciamento é configurado e regido por uma lógica urbano-capitalista de apropriação da natureza e por um planejamento centralizado que se acirra a partir do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Com efeito, o processo de licenciamento se inicia quando os projetos já foram aprovados pelo planejamento centralizado e a obra aparece como fato inexorável e inquestionável. O licenciamento se realiza então a partir de uma lógica que venho chamando de *paradigma da adequação ambiental*. Belo Monte não é o único caso, mas é monumental e exemplar dessa lógica.

² Decreto n.º 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

³ Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 31 maio 2014.

⁴ Obra 8421 – PAC. Informações oficiais disponíveis em: <http://www.pac.gov.br/obra/8421>. Acesso em: 31 maio 2014.

⁵ A respeito, vide os arts. 2º, 3º e 4º do Decreto n.º 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

Em breve retrospecto, ainda sobre a lógica do planejamento centralizado, resgata-se o discurso governamental na ocasião da assinatura do contrato de construção da UHE TELES PIRES, em que o Ministro das Minas e Energia – Edison Lobão – assim se pronunciou em entrevista coletiva à imprensa:

Senhores, Boa tarde. [...] Nós acabamos de assinar na presença da Presidente da República, o contrato de construção da Usina de Teles Pires. [...] No leilão, ela foi a mais barata que se obteve até hoje. **Vai gerar energia limpa** [...]. Essa usina **vai gerar também dezessete mil empregos diretos e indiretos para os brasileiros**. **Todos os equipamentos serão construídos no Brasil** [...]. Trata-se, portanto, de uma iniciativa do Governo Federal para **garantir a segurança energética de que o país necessita**. [...] significa mais ou menos um abastecimento de **oito por cento** de todas as residências do Brasil atualmente. É, portanto, uma hidrelétrica de médio porte, **muito bem situada, sem impactos ambientais maiores**, portanto vem fazer, vem se juntar ao parque brasileiro de **fornecimento de energia limpa e renovável** ao Brasil.⁶

Andréa Zhouri (2012, p. 51), aponta que “as obras são frequentemente justificadas sob o argumento da defesa do ‘interesse público’ ou do ‘interesse nacional’, um discurso que evoca um sentido de universalidade, de consenso e de nobreza de intenções, enfim, uma causa maior”.

Especialista em análise do discurso, Charaudeau (2006, p. 8) refere que:

O discurso político é, por excelência, o lugar de um jogo de máscaras. Toda palavra pronunciada no campo político **deve ser tomada ao mesmo tempo pelo que ela diz e não diz**. Jamais deve ser tomada ao pé da letra, numa transparência ingênua, mas como resultado de uma estratégia cujo enunciador nem sempre é soberano. [grifos nossos].

Mais adiante, referido autor (p. 19), pondera que “isso faz com que ao espaço de discussão que determina os valores responda um espaço de persuasão no qual a instância política, jogando com argumentos da razão e da paixão, tenta fazer a instância cidadã aderir à sua ação”.

Em investigação sobre a apropriação do discurso do desenvolvimento sustentável na publicidade do setor elétrico e a estratégia de invisibilização de populações locais, Wendell Ficher Teixeira Assis (2011, p. 226), traz importantes contribuições que apresentam, na nossa perspectiva, pontos de similaridade entre o discurso político e o discurso publicitário acerca dos empreendimentos governamentais tais como o da UHE TELES PIRES:

⁶ **Teles Pires, uma hidrelétrica com equipamento 100% nacional**. 7 jun. 2011. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=kRI7NC9zMDA> > Acesso em: 15 dez. 2013.

Abre-se espaço para a compreensão dos anúncios a partir do conceito de **silenciamento** [...]. Assim, **estabelece-se um recorte entre o que é dito e o que não se deve dizer**; entretanto, **esse não dito já é, por si só, carregado de significações que merecem ser elucidadas**. Ademais, **esse silenciamento não deixa de significar uma postura que desqualifica os valores ribeirinhos e reafirma as disparidades presentes na construção dos processos de licenciamento ambiental**. [grifos nossos].

Tais diretrizes teóricas nos impelem a perscrutar exatamente aquilo que não está dito – no plano do discurso governamental – e que como tal se traduz num “silêncio carregado de significações que merecem ser elucidadas” (ASSIS, 2011, p. 226).

Toma-se aqui o discurso pelo que nele não está dito: os impactos sobre os índios do lugar, que reputamos tratar-se de consciente estratégia de *invizibilização* das *comunidades indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká*, diretamente afetadas pelo empreendimento estatal em questão, e para as quais certamente a usina não se apresenta “muito bem situada”, como outrora afirmado pelo Ministério das Minas e Energia, a partir do ponto de vista do Estado.

Esse empreendimento de interesse da União revela, todavia – e conquanto *não dito* – conforme denunciam o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de Mato Grosso nos autos de duas diferentes Ações Civis Públicas (ACP’s), *pelo menos* duas graves violações da ordem legal, que desafiam o aclamado⁷ paradigma da Constituição Federal vigente, e sinalizam no sentido da existência de pontos de estrangulamento nas relações do Estado Brasileiro com os povos indígenas, na vertente de atuação do Poder Executivo, a saber:

- i) A *ausência de realização de consulta livre, prévia e informada* aos povos indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká, afetados pelo empreendimento, objeto de discussão nos autos da Ação Civil Pública n.º 3947-44.2012.4.01.3600, em trâmite perante a 2ª. Vara Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso, e
- ii) A *ausência de Estudo do Componente Indígena* – ECI, como parte integrante do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA, objeto da Ação Civil Pública n.º 0005891-81.2012.4.01.3600.

Este caso – que não é único⁸ – revela a sintomatologia de uma ruptura entre o paradigma da Constituição e a produção de efeitos sob o ângulo prático, situando a

⁷ Decreto de 24 de julho de 2014, que convoca a 1ª. Conferência Nacional de Política Indigenista, art. 1º.

⁸ Cite-se, nessa esteira, Belo Monte, cf. denuncia Andrea Zhouri: “Dentre outras consequências produzidas pela lógica da adequação, ressalta-se um crescente risco à existência dos modos de vida dos povos indígenas, povos

problemática no campo da implementação. Essa é uma das razões pelas quais consideramos que as questões que se impõe discutir e resolver, no que tange ao direito dos povos indígenas, são bem mais *de lege lata* do que *de lege ferenda*; a partir da consideração de que a Constituição Federal de 1988 representou de fato um giro paradigmático sob a ótica da regulamentação, mas a existência de um substrato legal favorável não garante a produção de efeitos concretos, tal como clamou há mais de trinta anos Marçal Tupã-i, “guarani nhandeava que deu sua vida pelos povos indígenas [...] sua voz foi silenciada pela bala de um jagunço, em novembro de 1983, no Mato Grosso do Sul” (PREZIA; HOORNAERT, 2000, p. 224):

Meus irmãos, chegou a hora de nós levantarmos a voz pela sobrevivência da nossa gente, que antigamente foi um povo feliz, um povo despreocupado. Somos um povo que já teve pátria, e que não tem mais pátria. **Vivemos em terras invadidas, intrusadas. Nossas leis são feitas por pessoal lá de cima, que dizem que nós temos direito. Nós temos direito no papel, mas onde está a realidade?** [grifos nossos].

Exatamente nesse sentido concluiu outrora Hermut-Emanuel Kayser (2010, p.78):

Apesar da retórica progressista do Direito indígena em vigor no Brasil, os direitos especiais subjetivos dos indígenas às suas terras [...] estão de tal modo configurados que, em vista das relações de forças no conflito interétnico entre **a rigorosa expansão da sociedade nacional**, efetivamente em realização, e a sobrevivência física e cultural dos indígenas em seu habitat, não persistem e não podem garantir uma proteção duradoura dos povos indígenas. **Esse conflito não foi resolvido por uma clara regulamentação constitucional.** Ao contrário, **ele pode e será resolvido por meio de decisões políticas [...].** A proteção progressista dos direitos indígenas à terra está fundada **de modo a somente ser concedida onde e desde que não existam interesses econômicos ou de desenvolvimento regional considerados prioritários.** [grifos nossos].

Nessa perspectiva, no momento em que o Estado se propõe a discutir a sua relação com os povos indígenas, é necessário ter em conta em primeiro lugar que “*a Constituição Federal não pode ser tida como um documento lírico, metamorfoseada ao sabor das circunstâncias, ao sabor da vontade das maiorias reinantes*”, como outrora afirmou o

tradicionais, quilombolas e dos cidadãos em geral atingidos pelos projetos, assim como uma crise da democracia e das instituições. Em relação a estes dois últimos pontos, sublinha-se que Belo Monte desrespeita a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Constituição de 1988 ao negar oitiva às populações indígenas, constituindo-se como violação aos direitos indígenas e direitos difusos (direitos ambientais).” (2012, p. 52).

Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Melo, em considerações que, embora em contexto outro, servem aqui tal qual uma luva.⁹

Tal reflexão também remete à lembrança das considerações de Ana Paula de Barcellos (2011, p. 17), para quem:

Em boa parte do mundo moderno, a ideia de Constituição é hoje uma referência verdadeira no seio da sociedade, ainda que longínqua. **Mesmo as ditaduras vestem-se de Constituições, negam veementemente que as estejam violando** ou, em inegável deferência, **as modificam para prosseguir o seu caminho**. [grifos nossos].

Evidencia-se – ademais – a partir dos descumprimentos da ordem legal neste caso da UHE TELES PIRES, uma corrosão *silenciosa* das estruturas mais sensíveis de um Estado que é a um só tempo Democrático e de Direito, constituído a partir de uma escolha política fundamental enraizada no primeiro artigo da Constituição, e que nessa perspectiva, “têm o efeito de determinar em boa medida o comportamento futuro do Estado que se organiza, independente do grupo que esteja no poder em cada momento” (BARCELLOS, 2011, p. 19).

É fato que a inserção do reconhecimento dos povos indígenas, seus modos de ser e fazer no texto da Constituição, enfim, de que “têm o direito não apenas de viver como brasileiros” como “têm o direito de serem eles mesmos” (KAYSER, 2010, p. 211), é uma conquista importante sob o ângulo do substrato legal subjacente ao campo de disputas entre o Estado hegemônico e os detentores dos direitos coletivos em foco, mas evidentemente não é a panaceia para todos os males.

Nesse sentido, Seth Garfield (2011, p. 336), pondera que:

Além disso, a invasão de terras indígenas muitas vezes persiste *de facto* após a demarcação legal: talvez 80% das terras indígenas reconhecidas no Brasil sofram de algum tipo de invasão por madeireiras, fazendas, garimpos e posseiros, ou por estradas, **hidrelétricas**, linhas elétricas e estradas de ferro [...]. A democratização também não garante o acesso à educação e ao bem-estar social [...]. **Em suma, a Constituição de 1988 não mudou as realidades dos índios, mas fixou novos termos para a negociação e a luta**. [grifos nossos].

Henyo Barreto Trindade pondera, ao abordar a conjuntura atual e a interpretação dominante sobre terras indígenas hoje, que, se por um lado cresce o protagonismo político dos povos indígenas e a valorização das externalidades ambientais positivas de seus estilos de

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 194.662-8 – BA. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 19.4.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234051>. Acesso em: 2 ago. 2014.

vida, por outro lado nos deparamos com intensa conversão de *habitat* e a degradação ambiental dos territórios indígenas e seu entorno, e isso se dá não apenas como resultado de pressões internas decorrentes da necessidade de viver em polígonos espaciais definidos pelo Estado, como em especial, das pressões externas, dentre as quais o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), “*de orientação desenvolvimentista, tendo o Estado como indutor, entre outras formas, por meio da viabilização de infraestrutura à escala continental*” (2011, pp. 221-222).

Nesse passo, o que emerge deste caso com bastante nitidez são as dificuldades que ainda se enfrentam em termos de implementação no contexto do estado hegemônico que se move sob os signos da ordem e do progresso, e que – doutrinado a gerir em termos de igualdade e universalização – tem dificuldade em lidar com os diferentes modos de vida que coexistem dentro do território brasileiro e que compõem esse grande mosaico que é o nosso país.

Nessa perspectiva, são pertinentes as considerações de Everardo Rocha (2003, 114), segundo o qual “uma sociedade de Estado produz [...] iguais [...] **constrói e enfatiza o idêntico** [...] em que o **indivíduo** se constitui em *princípio* como o articulador dos ideais de liberdade e igualdade”. [grifamos, em negrito].

Noutra passagem, pondera (2003, p. 113):

Assim, pertencemos à classe das sociedades de Estado. Um ponto importante é que quando uma sociedade é atravessada por essa concepção específica de *poder e política* – o Estado – **encontra grande dificuldade para lidar com a diferença. Sua característica vai ser a recusa da multiplicidade e a vocação de produzir o idêntico.** Quando esta sociedade de Estado se articula a um regime específico de produção econômica – o capitalismo – a diferença e a alteridade se tornam completamente insuportáveis. Para Pierre Clastres, a articulação Estado e capitalismo é fatal para as sociedades do *outro*. O etnocídio passa pela combinação destes fenômenos que produzem a intolerância absoluta, criando uma *máquina de destruição* da diferença. A estratégia de resistência ao processo etnocidário pode se dar pela montagem de defesas aos efeitos deste processo.” (2003, p. 113).

Existe uma incompreensão quanto à territorialidade indígena, a sua relação com o *lugar*, seus modos de viver e de fazer, e as suas diferentes escalas de temporalidade, bastante arraigada no imaginário popular, mormente nesta fase da modernidade em que se multiplicam os *não-lugares* a que alude Marc Augé, recrudescendo a ignorância quanto ao sentido do lugar antropológico (1994, pp. 73-74):

“Se um lugar pode se definir como identitário, relacional e histórico, um espaço que não pode se definir nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico definirá um não-lugar. A hipótese aqui defendida é a de que **a supermodernidade é produtora de não-lugares**, isto é, de **espaços que não são em si lugares antropológicos** e que, contrariamente à modernidade baudelairiana, não integram os lugares antigos: estes, repertoriados, classificados e promovidos a “lugares de memória”, ocupam aí um lugar circunscrito e específico. Um mundo onde se nasce numa clínica e se morre num hospital, onde se multiplicam, em modalidades luxuosas ou desumanas, os pontos de trânsito e as ocupações provisórias, (as cadeias de hotéis e os terrenos invadidos, os clubes de férias os acampamentos de refugiados, as favelas destinadas aos desempregados ou à perenidade que apodrece), onde se desenvolve uma rede cerrada de meios de transporte que são também espaços habitados, onde o frequentador das grandes superfícies, das máquinas automáticas e dos cartões de crédito renovado com os gestos do comércio “em surdina”, **um mundo assim prometido à individualidade solitária, à passagem, ao provisório e ao efêmero**, propõe ao antropólogo, como aos outros, um objeto novo cujas dimensões inéditas convém calcular antes de se perguntar a que olhar ele está sujeito”.

Na concepção de Pierre Clastres, “por trás de formulações modernas, o velho evolucionismo permanece, na verdade, intacto” (1978, p. 133). Essa mesma racionalidade também se embrenha sorratamente nas estruturas do poder estatal e permeia a racionalidade que orienta as ações. Tal problemática talvez possa ser compreendida sob a perspectiva de uma racionalidade a que Boaventura de Sousa Santos, reportando a Leibiniz, denomina *razão indolente*. (2002, p. 3). Razão aqui pode ser entendida como racionalidade, tal como um “fio condutor” que faz com que as coisas aconteçam em certo sentido. Para o sociólogo português, a racionalidade indolente é subjacente ao conhecimento hegemônico, e se manifesta dentre outras formas, através da razão *metonímica*, obcecada pela ideia da totalidade sob a forma da ordem. (2002, *passim*), e inclinada a rejeitar tudo quanto não caiba dentro da totalidade.

Esta razão metonímica se apresenta fatalmente arbitrária e excludente: ela produz a *não existência*, isto é, o que não existe é ativamente produzido como tal segundo esta lógica. Nesta perspectiva, ressaí deveras plausível – também no campo político – a estratégia de invisibilização das populações indígenas locais, comuns no âmbito dos discursos publicitários (ASSIS, 2011, pp. 226). Trata-se de um não-dito, que como tal, diz muito (CHARAUDEAU, 2006, p. 8). Cuida-se de invisibilizar aquilo que se considera como obstáculo aos imperativos da ordem e do progresso, neste caso, as comunidades indígenas atingidas pelo empreendimento da UHE TELES PIRES.

Entende-se que a omissão em levar a efeito a realização de consulta efetivamente livre, prévia e informada aos povos indígenas, e ao deixar de proceder ao Estudo do Componente Indígena, o Estado constrói sua autoimagem como de ouvidos e olhos fechados,

que – ainda que “sob o paradigma da Constituição Federal de 1988” – não deseja ouvir e nem ver, porque não convém à livre fluência do projeto de desenvolvimento cuja decisão já se apresenta unilateralmente tomada.

Tem razão, nesse contexto, Hermut-Emanuel Kayser, ao afirmar que “a proteção progressista dos direitos indígenas à terra está fundada de modo a somente ser concedida onde e desde que não existam interesses econômicos ou de desenvolvimento regional considerados prioritários” (KYSER, 2010, p. 478).

Também nesse sentido, aludindo ao direito à autodeterminação dos povos indígenas, que embora reconhecidas no plano normativo são cotidianamente desrespeitados, tal como se dá no caso em foco, bem como à lógica que transforma os povos indígenas em obstáculos ao desenvolvimento, registram Santos e Chauí:

A violência contra os povos indígenas remete para a segunda dimensão do impacto que o desenvolvimento assente no agronegócio e na exploração dos recursos naturais está a causar noutro direito humano coletivo, o direito à autodeterminação dos povos indígenas consagrados em vários instrumentos de direito internacional, nomeadamente a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas e Tribais, de 2007. Este modelo de desenvolvimento é voraz no que respeita a terra e ao território. [...] **Esta voracidade facilmente transforma os povos indígenas em obstáculos ao desenvolvimento**” Em vários países do continente, estamos a assistir a um divórcio entre os povos indígenas e os governos progressistas. [...] As questões que ele levanta **põem em evidência um passado nunca resgatado nem superado de confiscos, expulsões, violências, que começou no continente com o colonialismo. Estamos perante um presente assombrado pelos fantasmas do passado** (2013, pp. 102-105). [grifos nossos].

Noutra passagem:

“O argumento é sempre o mesmo: as **populações atrasadas e ignorantes devem, se necessário, ser coagidas a aceitar os benefícios do desenvolvimento**. Não é muito diferente na doutrina de Rousseau no Contrato Social: se necessário, as pessoas devem ser forçadas a ser livres. Assim dita *la volonté general* que no nosso tempo é bem menos geral do que imaginada por Rousseau” (2013, pp. 110-111). [grifos nossos em negrito].

Reposicionando a nossa lente de análise sobre o caso da UHE TELES PIRES, extraem-se sinais relevantes de que o discurso político se coloca no sentido da supremacia do interesse público, e da existência de uma *causa maior*, sob a vestimenta do Estado de Direito, ao mesmo tempo em que *sub repticiamente*, enseja a corrosão de seu mais sensível pilar: o império da lei.

Na esteira do que alertam Ugo Mattei e Laura Nader, em sua obra *Pilhagem*, o Estado de Direito não pode constituir-se mera retórica, disfarce, camuflagem ou propaganda, para legitimar operações revestidas de ilicitude (2013, p. 6).

Nessa perspectiva, consideram que:

O Estado de Direito pode ser considerado ilegal quando é aplicado de maneira criminoso, arbitrária ou voluntariosa, vitimando indivíduos mais fracos; ou quando viola **o espírito da letra de tratados (...), ou ainda quando, intencional e sistematicamente, os detentores do poder não aplicam a lei**, ou aplicam-na usando dois pesos e duas medidas, ou de maneira discriminada. Defendemos que o Estado de Direito apresenta um lado positivo e um lado obscuro, e que este último conquista progressivamente novos domínios sempre que o primeiro não possui força de um instrumento político feito com “alma”. **Na falta dessa “vida” política, o Estado de Direito torna-se uma tecnologia fria, o seu lado obscuro pode preencher todo o espaço e, assim, o Direito sucumbe à aceitação da violência bruta.** (2013, pp. 6-8). [grifos nossos].

Impõe-se perceber, assumir e agir sobre esses nichos conflituosos que se dão entre as instituições do Estado e os povos indígenas, geralmente sob o influxo do discurso do desenvolvimento social e econômico que ordena a lógica do Estado hegemônico, pois, para que uma Constituição seja viva, é preciso que dela se vista realmente o exercício do poder, tal como um traje que nele adere, e não tão só lhe cobre precariamente os ombros, tal como um disfarce.

Nesse sentido:

Para que una constitución sea viva, debe ser, por lo tanto, efectivamente “vivida” por destinatários y detentadores del poder, necesitando un ambiente nacional favorable para su realización. [...] Para ser real y efectiva, constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y ésta en ella. La constitución y la comunidad habrán tenido que pasar por una simbiosis. Solamente en este caso cabe hablar de una constitución normativa: sus normas dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la constitución y se somete a ellas. **Para usar una expresión de la vida diaria: la constitución es como un traje que sienta bien y que se lleva realmente** (LOEWENSTEIN, 1986, p. 217). [grifos nossos].

Não se pode conceber possa o Estado estar disposto a passar por cima da própria ordem jurídica, e com isso – da própria existência coletiva dos povos indígenas – para colocar em prática a todo custo as obras do PAC, sob pena de assumir-se *sujeito ativo* da violência bruta, embora fazendo-o *sub-repticiamente*.

Sub licentia dos imperativos da ordem e do progresso, sem entrar no mérito da necessidade do projeto e restringindo-nos tão só ao *modus operandi* estatal em casos tais, já adiantando o que se discutirá no tópico seguinte, consideramos que a outra mão do Estado – o Poder Judiciário – não pode servir de instrumento de fomento para que o Poder Executivo possa, “*deitado eternamente em berço esplêndido*”¹⁰, atuar tal qual uma espécie de “Maníaco”¹¹ do PAC”, tão obcecado quanto capaz de transgredir a própria ordem jurídica para alcançar os objetivos que unilateralmente traçou. Fazendo-o, torna-se ele mesmo uma ameaça à integridade do sistema do jurídico, e um potencial agente etnocida, embora lentamente.

Conforme ponderou outrora com bastante propriedade Giorgio Agambem¹² “a única ação verdadeiramente política (...) é aquela que elimina o nexa entre violência e direito” (MATTEI; NADER, 2013, p. 1).

2 A RELAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO COM OS POVOS INDÍGENAS PELA MÃO DO JUDICIÁRIO, SOB A PERSPECTIVA DAS MEDIDAS DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

Importante registrar preliminarmente que as medidas da *suspensão de segurança*, *suspensão de liminar* ou *suspensão de tutela antecipada*, constituem variadas designações de medida processual cuja essência é a mesma, afigurando-se cabíveis em face de medidas de urgência concedidas contra o poder público.

Todavia, optou-se por utilizar no bojo deste artigo a expressão “suspensão de segurança”, que hodiernamente tem por tapetes legislativos a Lei n.º 8.038, de 28 de maio de 1990, em especial no seu art. 25¹³, a Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009, que regula o mandado de segurança individual e coletivo, art. 15¹⁴ e relativamente àquelas ações que

¹⁰ Extraído do Hino Nacional do Brasil.

¹¹ “Maníaco: [...] aquele que tem mania (s) [...] Diz-se do indivíduo obstinado, teimoso, obcecado por alguma coisa” (FERREIRA, 2009, p. 1267).

¹² **The State of Exception**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

¹³ Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. . [...].

¹⁴ Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição. [...].

não o mandado de segurança, a Lei n.º 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra o poder público, art. 4.º¹⁵

Emerge da leitura destes dispositivos um eixo comum relativo ao escopo do instituto, que em qualquer caso se justifica “para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”, exigindo-se no texto do art. 4.º da Lei n.º 8.437/92, especificamente, manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade.

Trata-se, no nosso sentir, de medida processual de constitucionalidade deveras questionável, que suscita questões sensíveis notadamente sob o ponto de vista das ações em que se discutem interesses difusos ou coletivos, como se dá nas causas ambientais, e naquelas em que está em jogo o direito de comunidades indígenas, como se dá no caso das ações civis públicas atinentes ao caso da UHE TELES PIRES.

Trombini (2009, p.20), acerca das linhas teóricas do instituto, ressalta que se cuida de “incidente processual de cunho cautelar”, cujo “manejo se dá em caráter emergencial, visto que o instituto foi criado com a finalidade de obtenção de providência **absolutamente drástica, excepcional e provisória**, justamente para obstar potencial dano à ordem pública”. [grifamos].

Escreve, nesse sentido, que:

Assim, a decorrência lógica da suspensão de aludido provimento cautelar constitui nada mais do que o deferimento de *contracautela*. [...] a finalidade é **proteger interesses superiores da coletividade**. Portanto, como restará demonstrado, **as questões relacionadas ao mérito da controvérsia não são passíveis de exame nessa via processual, devendo ser dirimidas oportunamente no juízo de cognição plena**. [...]. Daí não ser admitida a sua utilização como simples mecanismo processual de vereda, para modificar decisão desfavorável ao ente público. (pp. 20-22). [grifos nossos].

Nota-se que a diretriz doutrinária aponta no sentido da indiscutibilidade do mérito da controvérsia em casos tais, evidenciando a sua essência nitidamente política. Evitar lesão à ordem é o “condicionamento legal para a deflagração de tais providências” (FERRAZ, 2006, p. 159).

Cumpre voltar às ações civis públicas acima referidas, em que se denunciam graves descumprimentos da ordem constitucional, legal e internacional que disciplinam o direito indígena em solo brasileiro.

¹⁵ Art. 4.º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Tratam-se de ações cujo histórico processual é deveras complexo e não poderia ser esmiuçado neste espaço, senão através do delineamento de seus contornos gerais, restritamente ao que mais diretamente interessa ao objeto deste trabalho.

Na primeira ACP referida acima – Processo n.º 3947-44.2012.4.01.3600 – houve concessão de medida liminar em primeiro grau de jurisdição, determinando-se a suspensão do licenciamento do empreendimento, e das obras destinadas a sua implementação, por *violação* do disposto no art. 231, § 3º. da Constituição Federal, do art. 19 da Resolução CONAMA n.º 237/97 e arts. 6º e 7º da Convenção 169 da OIT, quanto à consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas afetados pelo empreendimento. Esta decisão foi objeto do recurso de Agravo de Instrumento n.º 0018341-89.2012.4.01.0000 – via processual própria em casos tais (Código de Processo Civil, art. 522) – em que se manteve a decisão concessiva da liminar em primeiro grau, registrando-se no acórdão, dentre outros argumentos que:

XII - Na hipótese dos autos, a localização da UHE Teles Pires encontra-se inserida na Amazônia Legal (Municípios de Paranaíta/MT, Alta Floresta/MT e Jacareacanga/PA) e sua instalação causará interferência direta no mínimo existencial-ecológico das comunidades indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká, com reflexos negativos e irreversíveis para a sua sadia qualidade de vida e patrimônio cultural em suas terras imemoriais e tradicionalmente ocupadas, impondo-se, assim, a prévia autorização do Congresso Nacional, com a audiência dessas comunidades, nos termos do referido dispositivo constitucional, sob pena de nulidade da licença de instalação autorizada nesse contexto de irregularidade procedimental (CF, art. 231, § 6º). XIII - De ver-se, ainda, que, na hipótese dos autos, o EIA/RIMA da Usina Hidrelétrica Teles Pires fora elaborado pela empresa pública federal - EPE, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, com capital social e patrimônio integralizados pela União (Lei 10.847, de 15/03/2004, arts. 1º e 3º), totalmente comprometida com a realização do Programa de Aceleração Econômica (PAC) do Poder Público Federal, que é o empreendedor, o proponente e o executor desse projeto hidrelétrico, licenciado pelo Ministério do Meio Ambiente, através do IBAMA, como órgão da administração indireta do próprio Governo Federal. Nesse contexto, o licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas situadas na bacia hidrográfica do Rio Teles Pires, na Região Amazônica, é totalmente viciado e nulo de pleno direito, por agredir os princípios constitucionais de ordem pública, da impessoalidade e da moralidade ambiental (CF, art. 37, caput). XIV - Agravo de instrumento desprovido, para restabelecer a eficácia plena da decisão recorrida, na dimensão do artigo 512 do CPC.¹⁶

Esta decisão foi tomada pela 5ª. Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região – TRF 1, órgão jurisdicional competente para tanto.

¹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. 5ª. Turma. Agravo 0018341-89.2012.4.01.0000. Relator Desembargador Relator Souza Prudente. Diário da Justiça Federal - DJF 10.08.2012.

Todavia, concomitantemente à interposição do Agravo de Instrumento, o IBAMA havia interposto Suspensão de Liminar ou de Tutela Antecipada n.º 0018625-97.2012.4.01.0000, perante a presidência daquele Tribunal, que já havia determinado – isoladamente, na pessoa do Presidente do TRF 1 – a suspensão dos efeitos da medida liminar concedida em primeiro grau de jurisdição, sob o argumento do risco ao empreendimento econômico do Estado, e mesmo à luz da decisão colegiada da 5ª. Turma daquele Tribunal em sede do recurso próprio acima citado, a Presidência do Tribunal acabou por *nulificar* aquele acórdão, determinando a sobrevivência de sua decisão monocrática suspensiva dos efeitos da liminar concedida em primeiro grau até o trânsito em julgado da Ação Civil Pública n.º 3947-44.2012.4.01.3600.

Extraí-se deste contexto fático que a decisão tomada monocraticamente pelo Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região tornou *letra morta* tanto a decisão concessiva de liminar em primeiro grau, quanto o acórdão da 5ª. Turma daquela Corte, que caminhavam no mesmo sentido de determinar a paralisação do empreendimento enquanto não se cumprissem as normas legais atinentes à prévia oitiva das comunidades indígenas afetadas, conforme deriva expressamente dos arts. 6º e 7º da Convenção 169 da OIT, compromisso internacional assumido pelo Brasil, a partir do Decreto 5.051, de 19 de agosto de 2004, cujo primeiro artigo assim dispõe:

Art. 1º A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apensa por cópia ao presente Decreto, **será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.** [grifos nossos].

Tem razão Sérgio Ferraz, diante desse quadro, quando afirma que a medida da suspensão de segurança é “constitucionalmente esdrúxula, à vista dos princípios norteadores da função jurisdicional” (2006, p. 359). É realmente grave sob a ótica constitucional, e sob os auspícios do princípio democrático que a decisão *singular, solitária* do presidente do Tribunal possa preterir a decisão colegiada da 5ª. Turma em sede de agravo de instrumento, isto é, do órgão competente, em sede do recurso próprio.

Não estamos a condenar o instituto da suspensão de segurança *per se*, mas no contexto aqui reconstruído não há como defender a sua imunidade à crítica. Nesse sentido, mais uma vez com razão Sérgio Ferraz ao referir que a medida (2006, p.360):

se torna inconstitucional se não observadas, como é a praxe, as garantias do contraditório, ampla defesa, do **juiz natural** e do devido processo legal. **O**

fato de estar este tremendo poder nas mãos solitárias do presidente da Corte para qual o writ deverá subir em recurso, mas sobretudo a circunstância de, sem a audiência de todos os interessados na manutenção do decisório cuja suspensão se requer, somente torna mais aguda a inaceitabilidade dessa espúria ablação da função jurisdicional regular. [grifos nossos].

Efetivamente, “não há como suportar a ordem pessoal do presidente do Tribunal para escamotear o exercício, por agente competente, da função jurisdicional” (FERRAZ, 2006, p. 361), como aqui se deu. Por certo, este resultado não se efetivaria, se se aplicasse, o que Ingo Sarlet, citando Michael Kloepfer, *Verfassungrecht I*, p. 34, denomina “uma interpretação constitucionalmente orientada (guiada) de normas infraconstitucionais” (2013, p. 228), que não se confunde com a técnica da interpretação conforme a Constituição (2013, p. 229).

Em sentido semelhante, o histórico processual da Ação Civil Pública n.º 0005891-81.2012.4.01.3600, indica que o processo foi extinto sem julgamento de mérito em primeiro grau de jurisdição, em face do entendimento do magistrado singular de primeiro grau no sentido de que haveria litispendência em relação à primeira ação, decisão da qual recorreu o Ministério Público Federal, através do recurso de apelação, âmbito no qual foi concedida a antecipação dos efeitos da tutela recursal para o fim de determinar que:

[...] Com estas considerações e com vistas no que dispõem os arts. 11 e 12 da Lei nº 7.347/85, **defiro, liminarmente, o pedido de antecipação da tutela recursal** formulado pelo Ministério Público Federal, **para determinar a imediata suspensão do licenciamento ambiental e das obras de execução, do empreendimento hidrelétrico UHE Teles Pires, no Estado de Mato Grosso, até a realização do necessário Estudo do Componente Indígena – ECI, com a renovação das fases do licenciamento ambiental, a partir de novo aceite do EIA/RIMA legal e moralmente válido.** [grifos nossos].

Mais uma vez, a decisão em tela foi atacada através do instrumento da suspensão de liminar, desta vez sob n.º SL 722 perante o Supremo Tribunal Federal, em que o Ministro Ricardo Lewandowski, então na vice-presidência daquela Corte, assim decidiu:

Trata-se de pedido de suspensão de liminar, formulado pela União e pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, contra decisão que deferiu a antecipação da tutela recursal e determinou a imediata suspensão do licenciamento ambiental e das obras de execução, sob pena de multa diária, do empreendimento hidroelétrico UHE Teles de Pires, no Estado de Mato Grosso – autos da Apelação Cível 005891-81.2012.4.01.3600/MT. [...]. Daí o presente pedido de suspensão, no qual os requerentes, após afirmarem sua legitimidade para tanto, sustentam, em resumo, que o cumprimento da decisão "acarreta lesão grave à ordem econômica e administrativa, incapaz de ser sanada no futuro". Explicitam que "a manutenção da liminar aqui

rechaçada (i) provoca desequilíbrio no mercado de distribuição de energia elétrica, (ii) joga por terra todo o planejamento da expansão da oferta de energia prevista no Plano Decenal de Expansão de Energia, (iii) sinalizaria um acentuado risco regulatório, (iv) implica afronta à segurança jurídica e (v) acaba por afetar a credibilidade do Brasil como país capaz de atrair os investimentos em infraestrutura necessários para garantir o crescimento sustentável de sua economia", além de poder acarretar, em um futuro próximo, uma nova crise de energia, nos moldes da crise de 2001. [...]. É o relatório necessário. Decido. [...]. In casu, analisadas as alegações expostas na inicial, **entendo estar configurada a grave ofensa à ordem econômica**, alegada pelos requerentes, a justificar a concessão de medida extrema. Com efeito, não se desconhece que a defesa e preservação do meio ambiente é um dos mais altos valores atuais. Dessa forma, a exploração de qualquer atividade econômica deve se dar de forma equilibrada a fim de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. **Por outro lado, como se sabe também, o aproveitamento do riquíssimo potencial hidrelétrico do País constitui imperativo de ordem prática, que não pode ser desprezado em uma sociedade em desenvolvimento como a nossa, cuja demanda por energia cresce dia a dia de forma exponencial.** Afinal, não se pode olvidar a crise registrada no setor elétrico que ocorreu em 2001, a qual tantos transtornos causou aos brasileiros. Caso mantida a medida liminar, tal como deferida, não se poderá excluir a necessidade de buscar-se outras fontes energéticas com vistas a suprir aquela produzida pelo empreendimento UHE Teles Pires. **Ocorre que a substituição não se faria sem danos ao meio ambiente, pois, como é cediço, até mesmo as chamadas “fontes alternativas renováveis” causam malefícios à natureza.** Ademais, a paralisação da obra que se encontra em pleno andamento poderá causar prejuízos econômicos de difícil reparação ao Estado e também aos particulares envolvidos na empreitada, acarretando, inclusive, a possível e indesejável demissão de trabalhadores que nela são empregados. Por essas razões, entendo, nesse juízo de delibação, que o perigo na demora seria inverso, uma vez que a paralisação abrupta das atividades da UHE Teles Pires, sem o devido planejamento, causará danos ainda maiores ao meio ambiente do que aqueles que se pretende evitar com a liminar, **além de possivelmente acarretar os prejuízos econômicos e sociais acima apontados.** Isso posto, defiro o pedido para suspender a decisão liminar concedida nos autos da Apelação Cível 005891-81.2012.4.01.3600/MT. Comunique-se com urgência. . [...]. Brasília, 26 de setembro de 2013. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI Presidente em exercício. [grifos nossos].

Em ambos os casos, pois, as violações de ordem constitucional, legal, e fulcradas em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil foram *suplantadas* pelo argumento político do prejuízo econômico e social que esconde nas suas entrelinhas, a pretensão estatal – *contra legem* – de *dispensar* o cumprimento da Constituição, das Leis e dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil no que tange ao direito indígena.

A desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, em voto vencido em sede da Suspensão de Liminar ou de Tutela Antecipada n.º 0018625-97.2012.4.01.0000, acima

referida, trouxe importantes reflexões a respeito desta problemática, cujo excerto colacionamos abaixo:

A suspensão de liminar, de antecipação de tutela ou suspensão de segurança é **medida de ordem excepcional** de que pode se valer o Poder Público quando está na defesa do interesse público, qual seja, saúde, economia pública, segurança etc. [...] Nesta Corte, anualmente temos dezenas de pedido de suspensão de liminar, suspensão de antecipação de tutela, suspensão de segurança com base em fundamentos de conveniência e oportunidade da administração, concessionárias etc. **Adoto no particular a doutrina do ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual não é possível ao Estado vir a juízo formular pretensão contra a lei.** [...] **O argumento do fato consumado não deve sensibilizar o julgador,** pois a perspectiva é que o enfrentamento da questão do desenvolvimento econômico, da preservação do meio ambiente e da sobrevivência das comunidades tradicionais é um problema que se apresenta no momento e será recorrente no futuro. O Constituinte brasileiro foi expresso em adotar o princípio do desenvolvimento sustentável, e não há razoabilidade em se admitir que a geração de energia para promover também o legítimo desenvolvimento nacional **signifique necessariamente extinção de povos indígenas, extinção de suas fontes de sobrevivência** (caça, pesca, criação de animais). [...] **Se a coisa certa tivesse sido feita desde o início, não se estaria agora a dizer que os danos econômicos são iminentes.** Ainda há tempo, contudo, de se corrigir o erro, devendo ser paralisado os trabalhos de dinamitação das corredeiras e serem ouvidas as comunidades. [grifos nossos].

Ecoam, do voto em questão, tais palavras: “se a coisa certa tivesse sido feita desde o início, não se estaria agora a dizer que os danos econômicos são iminentes”, as quais ratificam que é de veras procedente a crítica de Sérgio Ferraz (2006, p. 359), da qual aqui se compartilha integralmente:

A elasticidade fantástica dessa permissão (melhor diríamos “permissividade”), mais se ampliou a partir do momento em que os tribunais entenderam que o conceito de “ordem pública” também envolvia o de “ordem administrativa em geral”.

Andreas J. Krell (2013, pp. 122-123), também refere ao abuso estatal na utilização da medida:

Entretanto, pesquisas jurisprudenciais mostram que a maioria das liminares concedidas contra empreendimentos infratores da legislação ambiental é suspensão, visto que os integrantes dos tribunais superiores costumam dar preferência aos interesses públicos tradicionais, ligados à ‘economia pública’, em detrimento dos difusos [...]. O abuso desse recurso evidencia claramente as dificuldades ainda existentes no sistema brasileiro de tutela jurisdicional em relação aos novos conflitos transindividuais. [...]. **É inaceitável que a suspensão, formalmente tratada como exceção, se torne a regra, como tem acontecido na prática em vários tribunais.** [grifos nossos].

Mais adiante (2013, pp. 163-164):

Mesmo assim, ainda parece reinar a atitude formalista em grandes partes do Poder Judiciário, as quais, por um lado, **sabem da existência de expressas normas legais de nível constitucional e ordinário que proíbem determinados comportamentos [...] mas por outro lado, hesitam em condenar o Poder Público a tomar as medidas imprescindíveis para que essas violações cessem.** [...] Por isso, as correições que os tribunais podem pronunciar em relação ao Executivo omissivo devem ser entendidas como exercício da função do Judiciário como **contrapoder**.

A questão nodular é que, sob a vestimenta do Estado Democrático de Direito que emerge da Constituição, tal como uma capa, o próprio Estado através das várias faces do Poder – aqui mais diretamente referidos os Poderes Executivo e Judiciário – pode cometer iniquidades, tal como se verifica no presente caso da UHE TELES PIRES, que tem impactos diretos sobre as comunidades indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká, sem que tenha havido a consulta prévia e informada (ACP n.º 3947-44.2012.4.01.3600) e sem que se tenha sequer assumido a sua existência, ante à ausência de estudo do componente indígena, como discutido pelo Ministério Público nos autos da ACP n.º 0005891-81.2012.4.01.3600.

A leitura da decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski na STA n.º 722, transcrita acima, não revela qualquer menção ao direito e ao interesse das comunidades indígenas afetadas pelo empreendimento, questão simplesmente *suplantada* pelo discurso do interesse econômico do Estado, que segundo o insumo que se extrai desta decisão, não pode aguardar a solução daquilo que se consideram como *meras externalidades*, questões de *somenos importância*.

Tal caso nos permite refletir sobre as graves subversões da ordem jurídica que ocorrem *pela mão do próprio Estado*, que se arvora sutilmente em manipular a Constituição e as Leis na conformidade dos interesses que afirma serem públicos, tudo sob a roupagem de uma suposta legalidade e legitimidade, soterrar direitos indígenas legalmente assegurados.

Na nossa perspectiva, a medida de suspensão de segurança – tal como delineada hoje – pode servir como mecanismo de *obstrução do acesso à justiça* para os povos indígenas, e uma via larga que apresenta aproximações com o abominável *juízo de exceção*, vez que alcançável tão só pelo Poder Público, delineado integralmente em seu benefício.

Sem entrar na discussão sobre a constitucionalidade e mesmo a eticidade das normas processuais em abstrato que regem o instituto da suspensão de segurança, não se pode perder de vista a sua natureza *instrumental*, e que como tal não pode servir-se de ferramental para a homologação de violações da ordem legal cometidas pelo Executivo.

Nesse sentido, Dinamarco (2013, p. 27), registra que:

A tutela constitucional do processo tem o significado e escopo de assegurar a conformação dos institutos de direito processual e seu funcionamento aos princípios que descendem da própria ordem constitucional. [...]. O processualista moderno adquiriu consciência de que, como instrumento a serviço da ordem constitucional, **o processo precisa refletir as bases do regime democrático** [...] ele é, por assim dizer, o *microcosmos democrático* do Estado-de-direito, com as conotações da liberdade, igualdade e participação (contraditório), **em clima de legalidade e de responsabilidade**. [grifos nossos].

Corre-se o risco de formação de uma jurisprudência altamente viciada, que estimule o poder público a violações de tal jaez, sob a consciência da *impunidade* futura. Existe um risco de desordem, sobretudo quando se pensa a jurisprudência como uma fonte do direito: a formação de uma *jurisprudência formal*, fortemente *viciada* em julgar favoravelmente ao Estado em casos tais, avalizando o soterramento dos direitos coletivos dos povos indígenas expressamente previstos no corpo da Constituição do país.

Nessa perspectiva, assevera Montoro (2005, p. 411) que “o juiz não é aplicador mecânico das regras legais, mas um verdadeiro criador de direito vivo [...] os antigos observavam que ‘o juiz é justiça viva’, em comparação com a lei, que é ‘justiça inanimada’”.

Boaventura de Sousa Santos também nos presta contribuição ao afirmar:

Entendo por contrarrevolução jurídica uma forma de ativismo judiciário conservador que consiste em **neutralizar, por via judicial, muitos dos avanços democráticos eu foram conquistados ao longo das últimas décadas pela via política, quase sempre a partir de novas constituições**. (2011, pp. 110-111). [grifos nossos].

O potencial emancipatório de utilização do direito e da justiça só se confirma se os tribunais se virem como parte de uma coalizão política que leve a democracia a sério acima dos mercados e da concepção possessiva e individualista de direitos. Os tribunais contribuiriam, do ponto de vista da democracia material, se estabelecessem uma ligação entre as disputas individuais que avaliam e **os conflitos estruturais que dividem a sociedade**”. [...] **É necessária uma concepção contra-hegemônica de direitos humanos** [...] que se pautem tanto pelo direito à igualdade como pelo **direito ao reconhecimento da diferença** [...]”. (SANTOS, 2011, pp. 102). [grifos nossos].

Não há como negar que é forte e deveras sedutor o discurso estatal do risco ao interesse econômico do Estado, e ao interesse que se afirma público. Este discurso encontra terreno fértil na máquina jurisdicional, que é uma das faces do Estado hegemônico, especialmente no bojo das suspensões de segurança, em que se concentra imenso poder em

mãos do presidente dos tribunais, mãos estas que – sem dúvida – ajudam a desenhar o destino das comunidades indígenas cuja existência física e étnica acaba por ser gravemente ameaçada em casos tais. Eis porque “para o adequado cumprimento da função jurisdicional é preciso uma boa dose de sensibilidade do juiz [...] às mutações axiológicas da sua sociedade [...] o processo é acima de tudo um instrumento político, de muita conotação ética”. (DINAMARCO, 2013, p. 348).

Nessa perspectiva, parece-nos que dentre as pressões externas a que se assujeitam cotidianamente os povos indígenas, as ações estatais capitaneadas pelo discurso desenvolvimentista, do interesse público e do Estado de Direito é – quiçá – a mais grave delas, e a circunstância agravante está justamente no sujeito ativo, que é o próprio estado hegemônico, e no *modus operandi* deste.

Emerge do caso em foco – UHE TELES PIRES – que a justaposição do mote do plano de aceleração do crescimento com as medidas de suspensão de segurança à disposição do poder público podem formar uma espécie de nó górdio, cuja fórmula-solução na verdade é bastante simples: “paga-se um preço por se viver em uma democracia e ele não é exorbitante, implicando apenas o respeito irrestrito ao que validamente pactuado pelas partes e previsto no arcabouço normativo”.¹⁷

Falta desfazê-lo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa intenção neste espaço não foi estabelecer certezas ou verdades absolutas, mas impulsionar uma discussão que se nos afigura relevante, urgente, necessária e agora oportuna, à vista da intenção governamental declarada de discutir a relação do Estado Brasileiro com os povos indígenas do Brasil.

É importante que a 1ª. Conferência Nacional de Política Indigenista, sirva sobretudo como oportunidade de *autocrítica* por parte dos poderes constituídos do Estado – em todas as suas vertentes – a respeito de questões nodulares tais como as que foram discutidas nesta oportunidade, e de tomada de decisões efetivamente democráticas, capazes de construir um novo porvir no que tange às relações do Estado com os povos indígenas.

Impõe-se abrir e cuidar destas feridas, porque se assim não for, corre-se o risco de que se reduza esta oportunidade a nada mais que “um jogo de cena”, um verdadeiro “*mise-en-*

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 194.662-8 – BA. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 19.4.2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234051>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

scène da democracia”¹⁸, retroalimentando um círculo vicioso histórico cuja interrupção já tarda. Enfim, como diria o poeta a respeito do amor, palavra aqui substituída pela conferência, “que não seja imortal, posto que é chama”, mas que seja infinita, “enquanto dure”.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. “In-visualizar” populações e legitimar iniquidades: a apropriação do discurso do desenvolvimento sustentável na publicidade do setor elétrico. ZHOURI, Andréa. **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

AUGÉ, Marc. **Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade**. Tradução de Maria Lúcia Pereira. Campinas: Papirus, 1994.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

BRASIL. **Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>. Acesso em: 13 dez. 2013.

BRASIL. **Decreto s.n. de 24 de julho de 2014**. Convoca a 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Dsn/Dsn13951.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

BRASIL. **Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm>. Acesso em: 13. Dez. 2013.

BRASIL. **Lei 8.038, de 28 de maio de 1990**. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18038.htm>. Acesso em: 13. Dez. 2013.

¹⁸ Expressão extraída da Apresentação oral da Professora Doutora Andréa Zhouri, no Seminário A Hidrelétrica Belo Monte e a questão indígena. UNB. Brasília: 7 fev. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=np0Ln9pzJ5E>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

BRASIL. **Lei 8.437, de 30 de junho de 1992.** Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm>. Acesso em: 13. Dez. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 194.662-8** – BA. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 19.4.2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234051>>. Acesso em: 2 ago. 2014>.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Seção Judiciária de Mato Grosso. **Processo n.º 3947-44.2012.4.01.3600.** Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=290cf212c81d415603768361cc06b36c&trf1_captcha=rgzx&enviar=Pesquisar&proc=39474420124013600&secao=MT>. Acesso em: 24 jul. 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Seção Judiciária de Mato Grosso. **Processo n.º 0005891-81.2012.4.01.3600.** Disponível em: <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00058918120124013600&secao=MT&pg=1&enviar=Pesquisar>> . Acesso em: 24 jul. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SL 722. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4470268>>. Acesso em: 24 jul. 2014

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político.** Tradução Fabiana Komesu e Dilson Ferreira a Cruz. São Paulo: Contexto, 2006.

CLASTRES, PIERRE. **A sociedade contra o Estado.** 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978, p. 133.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa.** Curitiba, positivo, 2009.

GARFIELD, Seth. **A luta indígena no coração do Brasil.** Claudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Unesp, 2011.

KAYSER, HARMUT-EMANUEL. **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual.** Tradução de Maria da Glória Lacerda Rurack e Klaus-Peter Rurack. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2010.

KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e os conceitos legais indeterminados: limites do controle judicial no âmbito dos direitos difusos.** 2. Ed. Poro Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LOBÃO, Edison. Entrevista. In: Teles Pires, uma hidrelétrica com equipamento 100% nacional. 7 jun. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kRI7NC9zMDA>> Acesso em: 15 dez. 2013.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**, Barcelona: Ariel Derecho, 1986.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Pilhagem**: quando o Estado de direito é ilegal. Tradução Jeferson Luiz Camargo. São Paulo WMF Martins Fontes, 2013.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PREZIA, Benedito; HOORNAERT, Eduardo. **Brasil indígena**: 500 anos de resistência. São Paulo: FTD, 2000.

ROCHA, Everardo. **Jogo de espelhos**: ensaios de cultura brasileira. 3. Ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências**. 2002. Disponível em: <[www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia das ausencias.pdf](http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf)>. Acesso em 15 ago. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TRINDADE FILHO, Henyo Barreto. Terras indígenas na Amazônia hoje: fraturas na narrativa hegemônica. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (orgs.). **Terras e territórios na Amazônia**: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

TROMBINI, Carla Fernanda Leão Barcellos. **Suspensão de segurança na visão dos tribunais superiores**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ZHOURI, Andréa. Belo Monte: crise do sistema ambiental e da democracia. In: ZHOURI, Andréa (org.). **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais**. Brasília – DR: ABA, 2012.

_____. Apresentação oral. Seminário **A Hidrelétrica Belo Monte e a questão indígena**. UNB. Brasília: 7 fev. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=npoLn9pzJ5E>>. Acesso em: 13 dez. 2013.