

O crime de genocídio e as violações dos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil: articulações e possibilidades de uso instrumental do conceito

The crime of genocide and the violations of indigenous peoples' land rights in Brazil: articulations and possibilities for the instrumental use of the concept

Dailor Sartori Junior¹

Resumo: O recrudescimento da violência contra os povos indígenas nas disputas territoriais no Brasil e as atuais medidas legislativas e judiciais prejudiciais às suas garantias constitucionais podem indicar um quadro inicial de genocídio? Partindo desta provocação, este artigo pretende discutir duas possibilidades de utilização estratégica do crime de genocídio para a tutela dos direitos humanos dos povos indígenas: a aplicação do marco de análise da ONU para a prevenção de crimes de atrocidade e a utilização do conceito de etnocídio em casos de desestruturação de comunidades indígenas impactadas por grandes empreendimentos, como a Usina de Belo Monte. Conclui-se que

1 Mestre em Direito, com ênfase em Direitos Humanos, pelo Centro Universitário Ritter dos Reis, com bolsa CAPES. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Ética e Educação em Direitos Humanos pela UFRGS. Atuou como advogado em organizações não-governamentais e em equipe técnica de Centro de Referência em Direitos Humanos. Atuou como assessor jurídico na Secretaria Estadual do Meio Ambiente do RS e na Procuradoria-Geral do Município de Canoas-RS.

ambos possuem efeitos jurídicos concretos que podem contribuir para a garantia de direitos e a prevenção de violações.

Palavras-chave: Direitos territoriais indígenas; Crimes de atrocidade; Genocídio; Etnocídio.

Abstract: *Does the escalation of violence against indigenous peoples in territorial disputes in Brazil and the current legislative and judicial measures prejudicial to their constitutional guarantees may indicate an initial framework of genocide? Based on this provocation, this article intends to discuss two possibilities for the strategic use of the crime of genocide for the protection of the human rights of indigenous peoples: the application of the UN framework for the prevention of crimes of atrocity and the use of the concept of ethnocide in cases of disruption of indigenous communities impacted by large enterprises, such as the Belo Monte Power Plant. It concludes that both have concrete legal effects that can contribute to the guarantee of rights and the prevention of violations.*

Keywords: *Indigenous land rights; Atrocity crimes; Genocide; Ethnocide.*

INTRODUÇÃO

Em visita ao Brasil em 2016, a Relatora Especial das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, afirmou que o quadro atual de retrocesso de direitos e de violência contra indígenas no país é extremamente preocupante. Sua “Declaração de fim de missão” destacou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 215/2000, a interrupção das demarcações, os megaprojetos com impactos negativos e os assassinatos de lideranças indígenas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

No último “Relatório da Violência Contra os Povos Indígenas”, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) também relaciona os índices precários de desenvolvimento, os assassinatos, perseguições e ameaças às medidas estatais em curso que retiram direitos ou obstaculi-

zam as demarcações, como o sucateamento da FUNAI, a PEC nº. 215 e a tese do marco temporal da ocupação (CIMI, 2017)².

Se considerarmos o atual paradigma da política indigenista brasileira, que privilegia o reconhecimento das diferenças e a titularidade de direitos específicos, sendo um marco na superação das políticas integracionistas que permaneceram até a Constituição de 1988, é preocupante que normas avançadas e instituições sólidas não consigam conter estes retrocessos. Em relação a alguns grupos, como os Guaraní-Kaiowá do Mato Grosso do Sul, a situação é inclusive denunciada por muitos como verdadeiro genocídio³.

Aqui surge a questão: o crime internacional de genocídio, criado ainda antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos e cuja competência de julgamento de atores individuais, não de Estados, desde 1998 é do Tribunal Penal Internacional, pode estar configurado na questão indígena do Brasil ou sua utilização é meramente retórica?

Neste sentido, identificam-se algumas dificuldades iniciais: por ser um tipo penal da política internacional, ao longo dos anos muitos eventos foram deixados de fora da tipificação, o que pode atender a interesses geopolíticos de potências mundiais. Mas não só isso: a tramitação perante o TPI e a exigência de responsabilização individual, e não estatal, resulta em dificuldades quando não há um único agente envolvido, mas uma série de instituições que atuam ou se omitem ao longo do tempo.

Ademais, antes de 1998, já houve no Brasil julgamento de genocídio imputado a atores individuais que promoveram o conhecido massacre

2 O Relatório Violência Contra os Povos Indígenas é uma publicação anual produzida pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), organização vinculada à Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), que apresenta dados oficiais e dados coletados pela própria organização sobre diversos tipos de violência contra os povos indígenas do Brasil.

3 Este discurso não se limita aos movimentos e lideranças indígenas, às ONGs e às organizações que se identificam com suas causas. Como exemplo, vide manifestação do Ministro do STF, Ricardo Lewandowski, nos autos do Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº. 29.087, sobre a anulação da Terra Indígena Guyraroká, no Mato Grosso do Sul, em 2014, quando afirmou que está em curso no Brasil "um novo genocídio" dos povos indígenas (BRASIL, 2014a).

de Haximu⁴ contra índios Yanomami, baseado na Lei nº. 2.889/56 que reconhece o genocídio como tipo penal diferente do homicídio. Entretanto, a conduta punida foram assassinatos motivados por diferença étnica, sem discussões que possam consolidar o genocídio como algo a ser analiticamente previsto, denunciado e evitado no futuro. Ou seja: a discussão, assim como no tipo penal internacional, está centrada na ocorrência de um evento, e não na possibilidade de ocorrência lenta e motivada por posturas, ações e omissões estatais.

Em que pese tais limitações e dificuldades, é um conceito ainda em disputa, havendo possibilidades de utilização instrumental ou mesmo indireta – mas com efeitos jurídicos concretos – para pressionar atores que violam sistematicamente os direitos humanos dos povos indígenas e, principalmente, para prevenir tais crimes.

Neste sentido, este artigo busca analisar duas possibilidades interligadas de utilização do crime de genocídio de maneira instrumental à questão indígena no Brasil, especialmente em sua conexão com as questões territoriais em disputa. São elas: a) a aplicação do marco de análise da ONU para a prevenção de crimes de atrocidade, o “Framework of Analysis for Atrocity Crimes: a tool for prevention” (UNITED NATIONS, 2014), criado em julho de 2014 pela ONU para instrumentalizar a recente doutrina de direito internacional voltada à responsabilidade de os Estados-membros da ONU protegerem suas populações contra crimes de atrocidade, a chamada R2P (Responsability to Protect); e b) a utilização do conceito antropológico de etnocídio, tendo, como exemplo de operacionalização no direito, a Ação Civil Pública proposta em 2015 pelo Ministério Público do Pará contra o Consórcio Norte Energia, a União e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), no caso da Usina de Belo Monte.

4 Em 2006, o Plenário do STF confirmou, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 351487, a condenação de garimpeiros e pistoleiros que em 1993 planejaram e assassinaram 12 índios Yanomami da comunidade de Haximu, em Roraima. Baseando-se na Lei nº. 2.889/56, que pune condutas que visam à destruição total ou parcial de grupo nacional, étnico, racial ou religioso, o Tribunal entendeu que o episódio não se tratou de homicídio comum, mas de ato de genocídio (BRASIL, 2006).

Devido à produção recente do documento da ONU e da incipiente articulação desta doutrina e do conceito de etnocídio para se questionar processos internos de violações de direitos humanos dos povos indígenas, com operacionalização destes conceitos no direito, o trabalho tem por característica ser de tipo exploratório, considerado o mais adequado “quando o tema escolhido é pouco conhecido e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (GIL, 2008, p. 27).

1. DIREITOS TERRITORIAIS DOS POVOS INDÍGENAS E ATUAIS RETROCESSOS

Seguindo o ciclo de reformas constitucionais latino-americanas e de adoção de tratados internacionais que demarcam um paradigma constitucionalista pluricultural (YRIGOYEN FAJARDO, 2011, p. 142), a Constituição Federal de 1988 significou a superação do regime integracionista e tutelar, pois “[...] não repetiu o dispositivo que constou em todas as constituições republicanas (com exceção da Constituição de 1937), que dispunha a incorporação dos indígenas à comunhão nacional.” (LEIVAS; RIOS; SCHÄFER, 2014, p. 377). Mais do que isso: inaugurou um novo marco jurídico da questão indígena, ao reconhecer o direito à diferença e a titularidade de direitos coletivos (art. 231), e ao promover definir que os povos indígenas, individual ou coletivamente, possam falar em nome próprio sobre medidas que os afetam (art. 232).

Em relação aos direitos territoriais, por mais que a previsão de demarcação das áreas tradicionalmente ocupadas existisse desde a Constituição de 1934, o novo diploma deu contornos inéditos à matéria, em nítido reconhecimento da importância que o território possui para a própria sobrevivência destes grupos: garantiu a posse permanente e o usufruto exclusivo dos recursos naturais, bem como consolidou a originariedade do direito, tornando nulos os títulos de propriedade registrados sobre áreas demarcadas – indenizando apenas benfeitorias – e consolidando a já antiga Teoria do Indigenato. Por ser direito anterior ao próprio Estado brasileiro, o procedimento administrativo para demarcação das terras indígenas é de caráter técnico e declaratório,

conduzido por equipe multidisciplinar e atendidas as etapas do Decreto Federal nº. 1.175, de 1996.

No plano internacional, a Convenção nº. 169 Sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, de 1989⁵, incorporada ao direito brasileiro como tratado de direitos humanos e norma supralegal, igualmente assegura os direitos territoriais das populações tradicionais e o dever de demarcação de seus territórios. Segundo o Artigo 14, “Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (OIT, 1989). Para tanto, são exigidas medidas e garantias dos governos, através de normas e políticas específicas. Além da Convenção, os sistemas universal e interamericano de direitos humanos foram reforçados com a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, e a recente Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em junho de 2016.

Todo este conjunto de normas nacionais e internacionais possibilitaram a pressão política pós-88 pela demarcação de terras indígenas baseadas em critérios antropológicos, e não mais o confinamento de etnias em reservas diminutas e descaracterizadas do componente tradicional da ocupação. Mesmo que tímido, há nítido avanço em relação aos séculos de regime assimilacionista: hoje existem 706 terras indígenas em alguma das etapas oficiais do processo de demarcação, sendo 480 já homologadas (ISA, 2017).

Contudo, tais garantias vêm sendo relativizadas por recentes medidas jurídicas, legislativas e administrativas em curso, que não apenas refletem a omissão histórica do poder público na concretização dos direitos indígenas específicos, mas impõem uma agenda concreta de retrocessos intencionais (BUZATTO, 2017, p. 11), cujos reflexos afetam diretamente os direitos territoriais. Soma-se a isso as investidas

5 A Convenção nº. 169, de 1989, foi publicada no Diário do Congresso Nacional em 1993, aprovada pelo Decreto Legislativo nº. 143 em 2002 e, no mesmo ano, ratificada. Somente em 19 de abril de 2004 foi promulgada, através do Decreto de Execução nº. 5.051.

violentas e os assassinatos e perseguições de lideranças indígenas, agravadas pelo contexto de enfraquecimento institucional, e temos um quadro perverso instaurado.

Na atuação do Poder Judiciário, destaca-se a criação da tese do “marco temporal da ocupação”, lançada pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal em 2009, no julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, demarcada no Estado de Roraima. A tese afirma que o direito a uma terra indígena só deve ser reconhecido nos casos em que a área se encontrava tradicionalmente ocupada na data da promulgação da Constituição, 5 de outubro de 1988, a menos que se comprove que os índios tenham sido impedidos de ocupá-la por “renitente esbulho”, ou seja, porque tenham sido expulsos e em 1988 estivessem reivindicando enfaticamente o seu retorno, preferencialmente por via judicial (BRASIL, 2009).

O Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que a data representaria uma espécie de “fotografia” do momento, enquanto que o relator, Ministro Carlos Ayres Britto, chamou-a de “chapa radiográfica” da situação de ocupação. Assim, a teoria do indigenato, há décadas seguida pelo STF como paradigma do reconhecimento dos direitos originários, parecia estar sendo relativizada para a adoção de uma “teoria do fato indígena” (BRASIL, 2009).

Ignora-se que antes da Constituição de 1988 não havia condições de interlocução dos povos indígenas com o Estado, sobretudo por conta da política tutelar, sendo a Constituição inclusive um indutor de resgate de identidades e, conseqüentemente, do movimento de retomada de territórios. Além da inconstitucionalidade, a tese afirma uma colonialidade epistêmica, pois impõe a interpretação dos direitos indígenas de forma marcadamente civilista, em prejuízo deles, ignorando que o atual paradigma pluriétnico exige a consideração de outras cosmologias e territorialidades na concretização dos direitos (SARTORI JUNIOR, 2017, p. 198).

Embora o precedente do caso Raposa não possua efeitos vinculantes, fato é que, desde 2014, há casos em que a tese foi aplicada pela Segunda Turma do STF para fundamentar anulação de demar-

cações⁶, através de ações judiciais que não contaram com a participação das comunidades afetadas como litisconsortes ativos, e nas quais houve a revisão de conteúdo probatório complexo, como os laudos que fundamentaram as demarcações, apesar de o Mandado de Segurança exigir prova pré-constituída e direito líquido e certo. Tal postura influenciou a atuação da Justiça Federal de primeira e segunda instâncias e pode ser adotada pelo Plenário do STF em breve⁷ (SARTORI JUNIOR, 2017, p. 166).

No plano de medidas legislativas, destaca-se a PEC n.º. 215, de 2000, iniciativa do Deputado Federal Almir Sá (PPB-RR) que objetiva transferir a competência da demarcação de terras indígenas – mas também territórios quilombolas e de unidades de conservação da natureza – do Poder Executivo Federal para o Congresso Nacional. Assim, um procedimento eminentemente técnico, que atesta as características das terras indígenas para o reconhecimento do direito originário, passaria à competência do Poder onde perduram avaliações políticas sob influência de interesses pessoais, regionais e da Bancada Ruralista⁸.

-
- 6 O primeiro caso é da Terra Indígena Guyraroká, no Município de Caarapó, Mato Grosso do Sul, território de 11 mil hectares declarado em 2009 para posse de 525 Guarani Kaiowá, através da Portaria n.º. 3.219/2009. A anulação ocorreu em 2014, nos autos do Mandado de Segurança n.º. 29.087, ao se aplicar a tese do marco temporal. Em 2015, através do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 803.462, veio a anulação da Terra Indígena Limão Verde, de 1.335 índios Terena, localizada no Município de Aquidauana, também no Mato Grosso do Sul, e demarcada pela Portaria n.º. 526/1998. Também em 2014, outra terra indígena, TI Porquinhos, do povo Kanela Apanyekrá do Maranhão, teve sua anulação decorrente da aplicação da condicionante de vedação de ampliação de TI.
- 7 Movimentos sociais e instituições alertaram da possibilidade de o STF firmar a tese do marco temporal adotada pela Segunda Turma em ações pautadas em agosto de 2017 para análise do Plenário, ainda mais porque em uma dessas ações, a ADI n.º. 3.239/2004, que questiona a constitucionalidade do Decreto n.º. 4.887/2003 sobre titulação de territórios quilombolas, já há manifestação pela adoção do marco temporal desde 2015, em voto da Ministra Rosa Weber. Fato é que esta ação saiu de pauta, e nas julgadas não houve necessidade de discussão do marco temporal (SARTORI JUNIOR, 2017, p. 166).
- 8 O Congresso Nacional possui atuando o que se convencionou chamar de “bancada ruralista”: Deputados Federais e Senadores – mas também membros dos Poderes Executivos Estaduais e Municipais – de diferentes partidos e regiões do país, ligados ao agronegócio e a grandes latifúndios, que atuam em benefícios particulares de sua classe e contra os interesses das populações tradicionais e do meio ambiente. O espaço oficial da bancada é representado pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), entidade associativa de Deputados e Senadores registrada no Congresso a cada legislatura. A

Em parecer do relator da Comissão Especial instaurada, o Deputado Federal Osmar Serraglio (PMDB-PR) votou pela aprovação da PEC e de outras apensadas, na forma de um substitutivo proposto ao final do ano de 2015. Neste substitutivo, o Deputado propôs a inclusão do marco temporal no art. 231, como característica definidora das terras indígenas e como requisito obrigatório de verificação pelo laudo antropológico (BRASIL, 2015a).

Membros da Bancada Ruralista também são responsáveis por instaurar em 2015 a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a conduta da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) acerca dos procedimentos de demarcação e de titulação de territórios tradicionais.

A CPI foi presidida pelo Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS) e relatada pelo Deputado Nilson Leitão (PSDB/MT), que ocupa o cargo de presidente da FPA. Prática recorrente de intimidação dos atores responsáveis pelas demarcações, terminou por produzir relatório questionando os processos administrativos de demarcação e indiciando 67 pessoas por supostos crimes, incluindo lideranças indígenas, ativistas e profissionais ligados institucionalmente às questões indígenas, como antropólogos e Procuradores da República (BRASIL, 2017)⁹.

FPA conta com Estatuto próprio e, atualmente, possui 198 Deputados Federais e 21 Senadores como membros (os dados sobre a FPA estão disponíveis no site da Câmara de Deputados: <<http://www.camara.gov.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>> Acesso em: 17 out. 2015). De fato, integram a FPA políticos de diversos partidos e não necessariamente proprietários de terras ou com discursos públicos contrários aos direitos das comunidades tradicionais e ao meio ambiente, porquanto as frentes parlamentares são espaços legítimos da política nacional e o desenvolvimento da agricultura e da pecuária são temas de interesse público incontestes. Entretanto, os posicionamentos públicos da FPA são de apoio explícito à PEC 215 e a outras medidas que significam retrocessos aos direitos indígenas (como exemplo, vide notícia de 5 de fevereiro de 2015, do site oficial da FPA: “Índios, FPA não desistirá da PEC 215”. Disponível em: <<http://fpagropecuaria.org.br/noticias/indios-fpa-nao-desistira-da-pec-215#.ViKjqn6rTcs>>. Acesso em: 16 out. 2015).

9 A CPI obteve severas críticas da oposição e de diversos setores da sociedade, tendo em vista o caráter tendencioso adotado para revisão superficial de complexos processos administrativos de demarcação de terras indígenas e de titulação de territórios quilombolas. Apesar de o indiciamento ser atribuição exclusiva da polícia e a denúncia criminal ser de competência do Ministério Público, por conta da Lei nº. 13.367, de 2016, o MP tem a obrigação de dar seguimento investigativo ao relatório.

Em relação à atuação do Poder Executivo, são inúmeras as notícias que denunciam o enfraquecimento dos órgãos que atuam na elaboração e execução das políticas indigenistas de saúde, educação e gestão territorial, muito por conta do perfil governista e de sua base no Congresso pós-impeachment. Dentre tais medidas, pode-se mencionar a presidência da FUNAI sendo exercida por militar filiado a partido com identidade evangélica (PSC); a paralisação e retorno de processos do Ministério da Justiça à FUNAI, já em fase avançada para homologação; redução em quase 50% do orçamento da FUNAI, afetando políticas básicas de ponta; e a aprovação de parecer pretensamente vinculante da Advocacia-Geral da União (AGU), que obriga a todos os órgãos da Administração Federal a adotarem as “salvaguardas institucionais” e o marco temporal como parâmetro para a atuação em demarcações de terras indígenas (BUZATTO, 2017, p. 12).

Deste modo, tais políticas questionáveis do atual governo federal, de caráter anti-indígena (RANGEL; LIEBGOTT, 2017, p. 15), colocam em xeque normas e interpretações jurídicas construídas ao longo do tempo e a partir de muita reivindicação e luta política dos movimentos indígenas, sem que fosse promovido amplo debate nacional acerca dos diagnósticos e das consequências. Em verdade, a questão indígena vem sendo “loteada” à Bancada Ruralista como moeda de troca para a redução da crise política que atinge a própria Presidência da República.

Em termos gerais, o território é considerado como condição para a reprodução da vida dos indivíduos e grupos indígenas, mas não no sentido de um bem material ou fator de produção. Território “[...] é o conjunto de seres, espíritos, bens, valores, conhecimentos, tradições que garantem a possibilidade e o sentido da vida individual e coletiva.” (LUCIANO, 2006, p. 101). Por este motivo, Gersem Luciano alerta que a “[...] territorialidade indígena não tem nada a ver com soberania política, jurídica e militar sobre um espaço territorial, como existe em um Estado soberano. Tem a ver com um espaço sicionatural necessário para se viver individual e coletivamente” (LUCIANO, 2006, p.103).

Beltrão (2014), de modo semelhante, afirma que o território é a

[...] base sócio-espacial que, tradicionalmente, pertence a um grupo étnico e com a qual os membros do referido grupo mantêm laços de pertença e a partir dela se expressam cultural e socialmente retirando ou não deste território tudo, parte ou muito pouco do que é necessário para sua sobrevivência, dada a situação “colonial”. A relação de pertença ao território não é necessariamente empírica, pois alguns grupos perderam a base física em função do alargamento das fronteiras nacionais (BELTRÃO, 2014).

Justamente por conta do contato e da conseqüente desterritorialização sofrida por muitas etnias, além de ser um elemento marcante de suas cosmovisões, também a demanda por demarcação de terras com limites específicos se constitui como estratégia política de sobrevivência, construída a partir dos recursos jurídicos e materiais à disposição dos povos indígenas do presente (SARTORI JUNIOR, 2017, p. 105).

Essa reorganização social forçada é definida por Pacheco de Oliveira (1998) como “processos de territorialização”, o qual implicou e ainda implica:

1) a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora; 2) a constituição de mecanismos políticos especializados; 3) a redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; 4) a reelaboração da cultura e da relação com o passado (PACHECO DE OLIVEIRA, 1999, p. 54-55).

Assim, a violação ao direito à propriedade tradicional em decorrência da não demarcação das terras pelo Estado – ou na demora em fazê-lo – pode trazer conseqüências sérias que comprometem outros direitos básicos. No caso *Yakye Axa vs. Paraguai*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Paraguai pela violação de direitos territoriais da comunidade indígena do povo Enxet-Lengua. Segundo a Corte, a demora na demarcação implicava manter o grupo em um estado de vulnerabilidade alimentícia, médica e sanitária (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 75).

Na sentença de 2005, a Corte reconheceu que os efeitos prejudiciais sobre a saúde e a vida digna do grupo tinham como causa direta a ruptura de sua relação simbólica com o território: “No caso dos povos indígenas, o acesso a suas terras ancestrais e ao uso e desfrute dos recursos naturais que nelas se encontram estão diretamente vinculados com a obtenção de alimento e o acesso à água limpa” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 133-134).

Por conta de tais consequências, a privação intencional dos povos indígenas aos seus territórios tradicionais pode acarretar em situação inicial de genocídio, cuja constatação, prevenção e exigência de medidas ao poder público e a particulares podem ser articuladas através do uso instrumental e indireto do conceito, conforme reflexões a seguir.

2. POSSIBILIDADES DE UTILIZAÇÃO JURÍDICA INSTRUMENTAL DO CONCEITO DE GENOCÍDIO

2.1. CRIMES DE ATROCIDADE E A DOCTRINA DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P)

Com a experiência traumática do Nazismo na II Guerra e a partir da criação das Nações Unidas, a usual doutrina internacional da soberania dos Estados, que proíbe intervenção externa, passou a sofrer abalos por conta do reconhecimento da necessidade de se ampliar a proteção dos direitos humanos. Neste sentido, a criação do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg para julgar e punir autores individuais de crimes contra a humanidade pode ser considerada uma primeira materialização desta nova postura. Com isto, os Estados reconheceram expressamente a possibilidade de afastar a tradicional imunidade dos agentes públicos para puni-los pelos crimes cometidos (RAMOS, 2013, p. 279).

Os crimes de atrocidade são crimes internacionais graves, cujas consequências afetam a dignidade humana de todos. São cometidos

contra grupos sociais mais vulneráveis, os quais deveriam ser titulares de proteção especial dos Estados e da comunidade internacional (UNITED NATIONS, 2014, p. 1). Estão incluídos nesta categoria o genocídio – antes previsto na Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, de 1948 –, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade, todos tipificados no Estatuto de Roma, de 1998, que também instituiu o Tribunal Penal Internacional. Além destes, também integra a categoria a “limpeza étnica” que, embora não seja crime internacional independente, pressupõe sérias violações de direitos humanos.

Tanto o genocídio quanto os crimes contra a humanidade podem ser cometidos em tempos de paz e contra membros civis da sociedade. Entretanto, como o genocídio é o crime que baseia-se na identidade autodeclarada ou heterodeclarada de grupos sociais, torna-se o mais apropriado para os fins desta análise.

A Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, e o Estatuto de Roma, de 1998, definem o genocídio como “qualquer um dos atos que a seguir se enumeram, praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal” (ONU, 1998). Os atos consistem em homicídio de membros do grupo, ofensas graves à sua integridade física ou mental, sujeição intencional do grupo a condições de vida aptas a provocar a sua destruição física, total ou parcial, imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no grupo e transferência, à força, de crianças de um grupo a outro (ONU, 1998).

Autores identificam que o genocídio não é um ato único, mas um longo processo de muitas etapas, que não necessariamente levam à destruição física do grupo, mas também àquela de caráter cultural ou simbólica. As etapas identificadas por Gregory H. Stanton (2013), por exemplo, são classificação, simbolização, discriminação, desumanização, organização, polarização, preparação, persecução, extermínio e negação (STANTON, 2013).

Considerando este quadro e a necessidade de se identificar e prevenir situações de genocídio, sobretudo após a intervenção não au-

torizada da OTAN pelo Conselho de Segurança da ONU em Kosovo, no ano de 1999, e a não-intervenção em Ruanda, resultando em genocídio, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, iniciou manifestações formais do órgão para o envolvimento de toda a comunidade internacional (BRAGATO; BIGOLIN NETO, 2017, p. 168).

Como consequência, a International Commission on Intervention and State Sovereignty elaborou em 2001 relatório que afirmava a responsabilidade direta dos Estados em proteger suas populações da ocorrência de crimes de atrocidade e a responsabilidade indireta de outros Estados em agir no caso de inaptidão ou falta de vontade dos primeiros, a partir de cuidadosos parâmetros (BRAGATO; BIGOLIN NETO, 2017, p. 169).

Posteriormente, nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final do Encontro Mundial de 2005 da 60ª sessão da Assembleia Geral da ONU, o chamado “World 2005 Summit Outcome”, os Estados-membros da ONU assumiram a responsabilidade de proteger suas populações contra os crimes de atrocidade (UNITED NATIONS, 2005).

Esta posição denota uma mudança de foco que vinha sendo construída anteriormente, pela qual a atuação em direitos humanos deveria privilegiar ações de prevenção e proteção das populações internas no lugar da “intervenção humanitária”, prática recorrente das potências do Conselho de Segurança, sempre criticada pelos excessos e pela ineficiência (ROSEMBERG, 2009, p. 444). Partia-se de um “direito de intervir” para a “responsabilidade de proteger, exercida através de basicamente três tipos de responsabilidades intimamente relacionadas: a de prevenir, a de reagir e a de reconstruir (BELLAMY, 2015, p. 41).

Segundo observa Bragato e Bigolin Neto (2017), o Estado brasileiro, além dos tratados de direitos humanos que ratifica, também está vinculado às resoluções adotadas pela Assembleia Geral da ONU e, dentre elas, a que oficializa a doutrina da Responsabilidade de Proteger (BRAGATO; BIGOLIN NETO, 2017, p. 158).

Assim, embora não seja uma norma de direito internacional com força vinculante, consistindo em *soft law*, é uma ferramenta política que possibilita sanções diplomáticas, políticas e econômicas e, em

última instância, a tramitação pelo próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas:

A R2P consiste em uma doutrina de prevenção que fornece um conjunto de ferramentas políticas para que os Estados possam agir quando configurados fatores de risco para crimes de atrocidade. Ela reconhece que a prevenção é a melhor forma de proteção porque os Estados-membro das Nações Unidas têm o compromisso primário com a responsabilidade de proteger suas populações, sobretudo as mais vulnerabilizadas (BRAGATO; BIGOLIN NETO, 2017, p. 159).

É neste sentido político-jurídico estratégico que reside a importância da doutrina para a identificação de situações que possam configurar no futuro a ocorrência de crimes de atrocidade, e não necessariamente a tramitação dos casos perante as instâncias do Conselho de Segurança da ONU.

2.1.1. A APLICAÇÃO DO MARCO DE ANÁLISE DA R2P E DE SEUS INDICADORES DE RISCO PARA CRIMES DE ATROCIDADE

Em julho de 2014, a ONU elaborou o “Framework of Analysis for Atrocity Crimes: a tool for prevention” (UNITED NATIONS, 2014), para instrumentalizar a doutrina voltada à responsabilidade de seus Estados-Membros protegerem suas populações contra crimes de atrocidade, a R2P. Baseando-se na ideia de coleta sistemática de dados e de informações, o marco de análise oferece uma série de fatores de risco e indicadores que podem ser observados em um dado contexto conflitivo.

São oito fatores de risco comuns a todos os crimes de atrocidade e dois para cada um dos crimes específicos. Ainda, cada fator é subdividido em indicadores específicos para análise dos casos concretos. Os gerais consistem em: 1) situações de conflitos armados ou outras formas de instabilidade; 2) registro de graves violações do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário; 3) fragilida-

de das estruturas estatais; 4) motivos ou incentivos; 5) capacidade de cometer crimes de atrocidade; 6) ausência de fatores atenuantes; 7) circunstâncias habilitadoras ou ações preparatórias; 8) fatores de desencadeamento. Em relação ao genocídio, os fatores de risco são: 9) tensões intergrupais ou padrões de discriminação contra grupos protegidos; e 10) sinais de intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo protegido (UNITED NATIONS, 2014).

Considerando a conjuntura atual retrocessos legais e do recrudescimento da violência nas disputas territoriais envolvendo comunidades indígenas, é possível afirmar que os povos indígenas do Brasil estão sujeitos a diversos fatores de risco para crimes de atrocidade¹⁰. Sobre alguns destes, cabe uma análise mais acurada.

O primeiro indicador em destaque é o 2.2., “Atos passados de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou seu incitamento” (UNITED NATIONS, 2014, p. 11). Tanto o Relatório da Comissão Nacional da Verdade¹¹, de 2015, como o Relatório Figueiredo¹², recentemente recuperado e publicizado, trazem relatos de violações de direitos humanos dos povos indígenas durante o século XX e a ditadura militar. No intuito de “liberar” áreas ocupadas para expansão agrícola, práticas como esbulhos, extermínio, mortes causadas por grandes obras, contato intencional com doenças infecto-contagiosas, prisões, torturas e maus tratos causaram a morte de pelo menos 8.350

10 Uma análise pioneira do quadro da ONU aplicado aos direitos territoriais indígenas pode ser conferida nos artigos de Bragato e Leivas (2016) e de Bragato e Bigolin Neto (2017). Neles, os autores relacionam ao menos os seguintes indicadores: 1.7, 1.9, 1.11, 2.1, 2.2, 2.4, 2.8, 3.1, 4.2, 5.3, 7.8, 7.14, 8.5 e 8.7.

11 A Comissão Nacional da Verdade (CNV), criada pela Lei nº 12.528, de 2011, e instituída em 16 de maio de 2012, entregou em dezembro de 2014 seu relatório final à sociedade identificando as violações de direitos humanos cometidas por agentes do Estado no período de 1946 a 1988. No volume II do relatório, foram incluídos os povos indígenas nas discussões oficiais da Justiça de Transição, ao se constatar as diversas violações sofridas por muitas etnias neste período: esbulhos, extermínio, mortes causadas por grandes obras, contágio por doenças infecto-contagiosas, prisões, torturas e maus tratos.

12 O Relatório Figueiredo foi encomendado pelo Ministério do Interior em 1967 e permaneceu esquecido por décadas, sendo redescoberto em novembro de 2012. Em suas mais de 7.000 páginas e 30 volumes, são descritas violações, torturas, maus tratos, prisões abusivas e corrupção do órgão tutelar da época, o SPI.

indígenas entre 1946 e 1988, o que pode ser considerado verdadeiro genocídio (BRASIL, 2014b, p. 238).

Neste sentido, uma das conclusões da CNV, em seu relatório final, é de que a questão indígena carece da aplicação dos mecanismos de Justiça de Transição e de maiores apurações sobre os fatos. Assim, faz uma série de recomendações ao Estado brasileiro, em reconhecimento público da ocorrência de ao menos fatores de risco para o genocídio:

- Pedido público de desculpas do Estado brasileiro aos povos indígenas pelo esbulho das terras indígenas e pelas demais graves violações de direitos humanos ocorridas sob sua responsabilidade direta ou indireta no período investigado, visando a instauração de um marco inicial de um processo reparatório amplo e de caráter coletivo a esses povos. - Reconhecimento, pelos demais mecanismos e instâncias de justiça transicional do Estado brasileiro, de que a perseguição aos povos indígenas visando a colonização de suas terras durante o período investigado constituiu-se como crime de motivação política, por incidir sobre o próprio modo de ser indígena. - Instalação de uma Comissão Nacional Indígena da Verdade, exclusiva para o estudo das graves violações de direitos humanos contra os povos indígenas, visando aprofundar os casos não detalhados no presente estudo. (BRASIL, 2014b, p. 253).

Sobre as condições socioeconômicas, que decorrem deste passado, incidem os indicadores 1.7, “instabilidade econômica causada pela escassez de recursos ou disputas sobre sua utilização ou exploração” (UNITED NATIONS, 2014, p. 10) e 1.9, “instabilidade econômica causada pela pobreza aguda, desemprego em massa ou desigualdades horizontais profundas” (UNITED NATIONS, 2014, p. 10), pois os povos indígenas do Brasil – e da América Latina – consistem em grupos sociais pobres e vulneráveis. No ano de 2015, o Banco Mundial divulgou o relatório “América Latina Indígena no Século 21 – A Primeira Década”, cujos dados colhidos indicam que “a pobreza afeta 43% da população indígena na região (mais do dobro da proporção de não indígenas), enquanto 24% de todos os povos indígenas vivem em extrema

pobreza (2,7 vezes mais que a proporção de não indígenas)” (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 9). No Brasil, enquanto a população autodeclarada branca possui IDH 0,845, considerado alto pela ONU, o IDH dos povos indígenas brasileiros atinge somente 0,683, considerado de desenvolvimento médio-baixo (PAIXÃO, 2013).

Os indicadores 4.2, “interesses econômicos, incluindo os baseados na salvaguarda e o bem-estar das elites ou grupos de identidade ou controle sobre a distribuição dos recursos” (UNITED NATIONS, 2014, p. 13), e 7.8, “crescente violação do direito à vida, integridade física, liberdade ou segurança de membros de grupos protegidos, populações ou indivíduos, ou recente adoção de medidas legislativas que afetam ou deliberadamente os discriminam” (UNITED NATIONS, 2014, p. 16), podem estar configurados pelos casos de esbulho de terras indígenas demarcadas e pelas proposições legislativas que visam a enfraquecer disposições constitucionais, como a citada PEC nº 215 e a PEC nº. 76, de 2011, que facilita a instalação de hidrelétricas em áreas demarcadas.

O Instituto Socioambiental possui estudo sobre os possíveis efeitos da aprovação da PEC nº. 215, agora agravada pela inclusão do marco temporal e das salvaguardas institucionais no substitutivo de 2015:

- (1) A transferência de competência ao Legislativo pretendida pela PEC 215/2000 impacta diretamente os processos de demarcação de 228 terras ainda sem homologação, os quais devem ser paralisados. Essas terras representam uma área de 7.807.539 hectares com uma população de 107.203 indígenas. Devem ser afetadas ainda 144 terras cujos processos de demarcação estão judicializados, que totalizam uma área de 25.645.453 hectares, com uma população de 149.381 pessoas.
- (2) A abertura das Terras Indígenas a empreendimentos econômicos, obras de infraestrutura e atividades de impacto configura grave ameaça a todas as 698 Terras Indígenas, inclusive as já demarcadas, anulando os direitos constitucionais.
- (3) Com a proposta de vedação à ampliação de terras, serão afetadas 35 Terras Indígenas, com uma área total de 1.556.153 hectares e uma população de 33.603 indígenas.
- (4) A inclusão da tese

do “marco temporal” no texto constitucional impactaria diversas Terras Indígenas já demarcadas, homologadas e registradas, além de outras que se encontram em processo de demarcação. (5) Por fim, a aplicação retroativa da PEC 215/2000 às Terras Indígenas que estejam sub judice incidiria em pelo menos 144 terras indígenas, sendo que 79 delas já têm demarcações consolidadas (ISA, 2015, p. 11-12).

Além de tais medidas, o governo federal que se instalou após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016 e a sua atual base no Congresso, de maioria ruralista, são responsáveis por diversas investidas anti-indígenas desde então. Uma das mais recentes, desmentida após pressão contrária, foi a notícia da articulação de uma medida provisória que autorizaria o arrendamento de terras indígenas para o plantio, hoje proibido por lei (ESTADÃO, 2017).

Sobre ações violentas, configura-se o indicador 8.5: “ataques contra a vida, a integridade física, a liberdade ou a segurança dos líderes, indivíduos proeminentes ou membros de grupos de oposição” (UNITED NATIONS, 2014, p. 17). A violência contra os povos indígenas visando a sua desterritorialização é um fato recorrente desde o Brasil Colônia. Porém, o quadro atual, em um contexto de avanços normativos preocupa.

Entre 2003 e 2016, 1.009 indígenas foram assassinados no Brasil, em uma média anual de 72 casos. Nota-se que o número de homicídios quase triplicou em um ano: enquanto em 2013 foram registrados 53 casos no Brasil, no ano seguinte foram 138, mantendo-se alto em 2015 e 2016 (CIMI, 2017, p. 78).

Muitos casos dizem respeito à tentativa ou ao assassinato de lideranças, o que demonstra o caráter de eliminação dos atores que representam as comunidades e conduzem suas pautas políticas, como a luta pela recuperação de territórios (RANGEL; LIEBGOTT, 2016, p. 19). Este é o caso do ataque orquestrado por fazendeiros contra o povo Gamela, do Maranhão, ocorrido em maio de 2017, que resultou em 13 índios feridos (EL PAÍS, 2017).

O recrudescimento da violência contra os povos indígenas foi tema de nota pública emitida pela Anistia Internacional em setembro de

2015, na qual o órgão se mostrou preocupado com os ataques perpetrados contra os Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul, supostamente cometidos por grupos paramilitares associados ao latifúndio (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

Todo este contexto é agravado pela posição do Poder Judiciário, incidindo o fator de risco 3.1, “Marco jurídico nacional que não oferece uma proteção ampla e eficaz, inclusive por meio de ratificação e internalização de tratados relevantes de direitos humanos e direito humanitário” (UNITED NATIONS, 2014, p. 12). Embora o quadro normativo indigenista brasileiro seja considerado avançado, interpretações judiciais consolidadas podem limitar a eficácia das normas constitucionais e significar o agravamento das condições de vida dos povos indígenas. É o caso da aplicação pelo STF do “marco temporal da ocupação”, pois a tese limita arbitrariamente o exercício dos direitos territoriais dos povos indígenas e tem o potencial de atingir diversas demarcações em andamento, produzindo nova desterritorialização destas comunidades.

Ademais, o Estado brasileiro demonstra indiferença às medidas, sentenças e observações adotadas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em um primeiro sentido, pela adoção no STF da “teoria do duplo estatuto”, que reduz o status dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil a uma posição *supralegal*, ou seja, com hierarquia superior às leis infraconstitucionais, mas abaixo da Constituição. Esta é a situação da Convenção nº. 169 da OIT no direito brasileiro.

Em outro sentido, pelo descaso no cumprimento das sentenças da Corte Interamericana e pela ausência de regra no direito interno que regule o cumprimento das sentenças de órgãos jurisdicionais internacionais (SARTORI JUNIOR, 2017, p. 119).

Ainda, notícias demonstram o desinteresse do atual governo em ouvir críticas sobre o cumprimento das normas internacionais que o próprio Estado ratifica, sobretudo quando estão em jogo as cobranças de comunidades indígenas pela morosidade na demarcação de suas terras. No mês de outubro de 2017, a representação do Estado brasileiro

não compareceu às audiências temáticas sobre questões indígenas e quilombolas do 165º Período de Sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), ocorridas no Uruguai. As audiências tinham como objetivo a apresentação por entidades da sociedade civil da situação de vulnerabilidade enfrentada por indígenas e quilombolas em função das disputas territoriais (CIMI, 2017b).

2.2. CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, DESENVOLVIMENTISMO E O ETNOCÍDIO: O CASO DA USINA DE BELO MONTE

Não é apenas no âmbito penal e no meio jurídico que o conceito de genocídio é desenvolvido: desde a década de 70, o fenômeno da desestruturação do modo de vida de grupos étnicos, perpetrado por processos de poder e dominação tanto do Estado quanto de particulares, é articulado e conceituado pela antropologia como “etnocídio”. Clastres (2010) afirma que a origem do termo remonta primeiramente à realidade dos povos indígenas da América do Sul, que sofrem com processos de assimilação e extermínio desde a colonização (CLASTRES, 2010, p. 56).

Na sua famosa obra “Arqueologia da violência”, apresenta uma definição de etnocídio que está em conformidade com o conceito jurídico do crime de genocídio:

Se o termo genocídio remete à ideia de “raça” e à vontade de extermínio de uma minoria racial, o termo etnocídio aponta não para a destruição física dos homens (caso em que permaneceria a situação genocida), mas para a destruição de sua cultura. O etnocídio, portanto, é a destruição sistemática dos modos de vida e pensamento de povos diferentes daqueles que empreendem essa destruição. Em suma, o genocídio assassina os povos em seu corpo, o etnocídio os mata em seu espírito (CLASTRES, 2010, p. 78-79).

Apesar do desenvolvimento do conceito na antropologia, é possível articular o seu uso no direito, resultando em obrigações jurídicas

concretas a atores estatais ou particulares cujas ações acarretam na destruição, física ou não, dos modos de vida de determinado grupo étnico?

A partir desta provocação, outro exemplo da utilização do conceito de genocídio de forma instrumental é a Ação Civil Pública (ACP) proposta pelo Ministério Público Federal do Pará em dezembro de 2015 contra a União, a FUNAI, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Consórcio Norte Energia, responsável pela construção da Usina de Belo Monte. A ação, de 50 volumes, é resultado de intensa investigação de quatro inquéritos civis públicos e visa ao reconhecimento de que a implantação da usina de Belo Monte caracteriza uma ação *etnocida* do Estado Brasileiro e do Consórcio Norte Energia, “[...] evidenciada pela destruição da organização social, costumes, línguas e tradições dos grupos indígenas impactados” (BRASIL, 2015b).

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte é um projeto antigo do Estado Brasileiro, concretizado a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos últimos governos do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva e da ex-Presidenta Dilma Rousseff. Ao fazer uso da Bacia do Rio Xingu como matriz energética, em local próximo à cidade paraense de Altamira, o empreendimento vem sofrendo inúmeras críticas em relação à eficiência, ao custo-benefício e aos impactos ambientais e sociais gerados à região e às populações do entorno, desde o anúncio de sua retomada até a concessão das licenças.

Contra tais efeitos deveria ser elaborado e cumprido um complexo Plano de Mitigação de Impacto, e junto dele um Componente Indígena, que balizaria a análise e a concessão das licenças ambientais necessárias, de modo a não comprometer os modos de vida de povos indígenas, comunidades quilombolas e pescadores artesanais. Porém, na ACP, o MPF alega que o Plano “[...] foi negligenciado pelo Estado e flexibilizado, corrompido e reescrito unilateralmente pela concessionária Norte Energia” (BRASIL, 2015b).

Neste sentido, a ação tem por objetivos: a) reconhecer que a implementação da Usina, nos moldes verificados, viola o art. 231 da Cons-

tituição Federal e representa prática de destruição do modo de vida de grupos indígenas do médio Xingu; e b) determinar uma intervenção judicial na execução do Componente Indígena da Usina de Belo Monte, responsabilizando os atores e tornando a operação da hidrelétrica viável à sobrevivência étnica dos grupos indígenas atingidos.

Foram narradas inúmeras violações ao modo de vida culturalmente diferenciado das comunidades indígenas afetadas, bem como sua total desestruturação em sentido material e cosmológico. Isto ocorreu tanto pela não aplicação do Componente Indígena do Plano de Mitigação, quanto pela negligência do Poder Executivo em cumprir sua parte, especialmente o fortalecimento da FUNAI, do IBAMA, a demarcação de terras na região, a retirada de não-indígenas e a fiscalização das práticas do Consórcio Norte Energia.

O afluxo populacional na região, desde o canteiro de obras, gerou violência, exclusão e piora de muitos indicadores sociais da população mais pobre da cidade de Altamira e arredores, sobretudo das comunidades indígenas do Alto Xingu (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2015).

O que deveria ser um plano de melhora das condições destas comunidades indígenas impactadas, foi, na verdade, seu verdadeiro calvário: índios lotavam e adoeciam nas Casas do Índio da cidade, quando iam solicitar compensações materiais em verdadeiros balcões de negócios organizados pelo Consórcio. As idas e vindas das lideranças deixavam as aldeias desestruturadas, facilitando a entrada de drogas, álcool e alimentos prejudiciais à soberania alimentar da comunidade. Deste modo, também as formas de organização e deliberação das aldeias foram desestruturadas, pois a consulta prévia não foi respeitada e os caciques tiveram de ceder aos meios de tomada de decisão do Consórcio, o que frontalmente viola a Convenção nº. 169 da OIT e a própria Constituição.

Após investigar e denunciar tais prejuízos, o MPF buscou aportes teóricos para a caracterização do etnocídio enquanto ação contrária à Constituição Federal, sobretudo ao art. 231, embora não seja um conceito expressamente previsto. O antropólogo Eduardo Viveiros de

Castro, vinculado ao Museu Nacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, contribuiu nesta conceituação com um estudo anexo à petição inicial. Sobre o etnocídio, seguindo a conceituação proposta pela antropologia antes mencionada, assim o descreveu:

Pode-se considerar como ação etnocida, no que concerne às minorias étnicas situadas em território nacional, toda decisão política tomada à revelia das instâncias de formação de consenso próprias das coletividades afetadas por tal decisão, a qual acarrete mediata ou imediatamente a destruição do modo de vida das coletividades, ou constitua grave ameaça (ação com potencial etnocida) à continuidade desse modo de vida. (Sobre a noção de etnocídio, com especial atenção ao caso brasileiro – Eduardo Viveiros de Castro. Doc. anexo) (BRASIL, 2015b).

Dentre os pedidos, consta a obrigação de concluir o processo de regularização fundiária das Terras Indígenas impactadas; a obrigação à Norte Energia de recompor os danos causados ao meio ambiente das aldeias, em razão da substituição das casas de moradia tradicionais; a intervenção judicial na gestão, execução e controle do Plano Básico Ambiental – Componente Indígena da UHE Belo Monte; a inclusão e o monitoramento de diversos outros itens no plano de mitigação de impactos; e, por fim, a imposição aos requeridos a obrigação de promover pedido expresso de desculpas aos povos indígenas do médio Xingu pela ação etnocida perpetrada com a UHE Belo Monte (BRASIL, 2015b).

A ACP teve sua competência declinada, em decisão de 29 de agosto de 2016, para a 9ª Vara Federal de Belém, seguindo entendimento já consolidado sobre ações que questionam o Componente Indígena do Plano de Mitigação de Impactos da UHE Belo Monte. Assim, cabe aguardar os desdobramentos jurídicos de uma questão que possui efeitos negativos visíveis.

Por conta de tais efeitos negativos sobre as populações atingidas, identifica-se que ações ou omissões estatais resultantes de projetos de desenvolvimento que tenham como resultado a desestruturação dos modos de vida de comunidades tradicionais podem caracterizar,

juntamente de outros elementos, fatores de risco para crimes de atrocidade. Considerando que o genocídio, por exemplo, é identificado como processo e não ato único (STANTON, 2013), é possível identificar ao menos os seguintes indicadores do quadro de análise da ONU:

2.4 Inaction, reluctance or refusal to use all possible means to stop planned, predictable or ongoing serious violations of international human rights and humanitarian law or likely atrocity crimes, or their incitement. 8.10 Discovery of natural resources or launching of exploitation projects that have a serious impact on the livelihoods and sustainability of groups or civilian populations. 9.4 Past or present serious tensions or conflicts between protected groups or with the State, with regards to access to rights and resources, socioeconomic disparities, participation in decision making processes, security, expressions of group identity or to perceptions about the targeted group¹³ (UNITED NATIONS, 2014).

Porém, o agravamento dos conflitos socioambientais gerados por políticas desenvolvimentistas nos últimos anos requer atenção específica sobre a prevenção dos impactos, o monitoramento de ações mitigatórias e a cobrança judicial das violações cometidas. Mais do que isso: abre-se um campo específico de investigação acadêmica e de litigância estratégica, que envolve a disputa material e simbólica sobre território, desenvolvimento, sustentabilidade, soberania e meio ambiente (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010).

Justamente pela recorrência de tais conflitos e por suas características comuns é que se identifica a articulação do etnocídio feita pelo

13 “2.4 Inação, relutância ou recusa em usar todos os meios possíveis para parar sérias violações de direitos humanos internacionais ou de direitos humanitários que estejam sendo planejadas, previstas ou em curso, ou o incitamento de crimes de atrocidade. 8.10 Descoberta de recursos naturais ou o lançamento de projetos de exploração que trazem sérios impactos na vida e na sustentabilidade de grupos ou populações civis. 9.4 Tensões passadas ou presentes ou conflitos entre grupos protegidos ou com o Estado, relacionados ao acesso a direitos e recursos, a disparidades socioeconômicas, à participação na tomada de decisões públicas, à segurança, a expressões de identidades de grupos ou às percepções de grupos atingidos” (UNITED NATIONS, 2014, tradução nossa).

MPF como uma estratégia de utilização instrumental do conceito de genocídio no direito.

CONCLUSÕES

Conclui-se que, embora o conceito jurídico de genocídio do direito internacional seja de complexa caracterização, e apesar de a Lei nº. 2.889, de 1956, que pune o genocídio, atuar incidentalmente após o fato, há possibilidades concretas de utilização do conceito para outros tipos de medidas políticas e judiciais, sobretudo de prevenção e de transformação de realidades.

Os dados e notícias sobre a situação dos povos indígenas no Brasil evidenciam a existência de diversos indicadores de fatores de risco para crimes de atrocidade, em grande medida pela ação e omissão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; portanto, do Estado brasileiro. Deste modo, a metodologia do quadro de análise da ONU pode ser utilizada para denunciar situações de violação sistemática de direitos humanos em um sentido de prevenção e de alerta, uma vez que o Estado se comprometeu a observar as obrigações assumidas em relação ao direito internacional dos direitos humanos.

Mesmo que não se utilize dos trâmites formais da R2P de denúncia perante a ONU, é possível que o marco de análise oriente a postura política de organizações não-governamentais, organizações indígenas e instituições como o MPF, em vistas a mudanças legislativas e de gestão da política indigenista. Ou seja: além do constrangimento internacional do país, o marco de análise pode funcionar como metodologia de litigância e responsabilizações internas, como ferramenta analítica de denúncia e como argumentação judicial visando tutelas de urgência.

Da mesma forma, o etnocídio, enquanto conceito caracterizador de ações que desestruturam os modos de vida dos povos indígenas, evidencia a violação de direitos muito claros do ordenamento jurídico brasileiro e internacional, como o art. 231 da Constituição Federal, a consulta prévia e a autodeterminação da Convenção nº. 169 da OIT.

Portanto, presta-se como categoria teórica apta a ser operacionalizada no direito para fundamentar ações judiciais que determinam obrigações concretas, sobretudo em relação aos conflitos socioambientais de empreendimentos desenvolvimentistas.

Mesmo que no caso da usina de Belo Monte a Ação Civil Pública busque a reparação de danos que, talvez, sequer sejam passíveis de reparação (inundação de locais sagrados que não podem ser permutados, mortes por desatenção à saúde, dentre outras questões), a caracterização pormenorizada do etnocídio e os pedidos detalhados por intervenção judicial podem consistir em um aprendizado sobre diversos temas: o momento e a forma de consulta prévia; as obrigações de cada ator da política pública (Ministério Público, FUNAI, Poder Executivo, consórcio executor); a correta formulação e execução de componentes indígenas de planos de mitigação de impactos; e, considerando o caráter preventivo de ocorrência de crimes de atrocidade, também os casos de *impossibilidade* de execução de determinados empreendimentos.

REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL. **Nota pública: Anistia Internacional apela às autoridades brasileiras que protejam os direitos das comunidades Guarani-Kaiowá.** 2015. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/nota-publica-anistia-internacional-apela-autoridades-brasileiras-que-protejam-os-direitos-das-comunidades-guarani-kaiowa/>> Acesso em: 14 mar. 2017.

BANCO MUNDIAL. **América Latina Indígena no Século XXI: a primeira década.** Washington, DC: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <<http://www.mondialisations.org/medias/pdf/America-Latina-po.pdf>> Acesso em: 14 mar. 2017.

BELLAMY, Alex J. Respostas internacionais às crises de proteção de pessoas: a responsabilidade de proteger e o surgimento de um novo regime de proteção. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**

[Online], n. 104, 2014. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/5680>>. Acesso em: 27 out. 2017.

BELTRÃO, Jane F. Território, terra e tradição segundo os Tembé Tene-tehara em Santa Maria no Pará. In: **Anais do VIII Congresso Nacional de Pesquisadores(as) Negros(as)**. Belém, ABPN/Paka-Tatu, 2014.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Quadro de Análise da ONU: configurada situação de risco de atrocidade. In: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2015**. Brasília: CIMI, 2016.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; BIGOLIN NETO, Pedro. Conflitos territoriais indígenas no Brasil: entre risco e prevenção. In: **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 8, n. 1, p. 156-195, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 351.487-3 RR. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 03 de agosto de 2006. In: **Diário da Justiça Eletrônico**. 10 nov. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388 – RR, Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, DF, 19 de março de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**. 01 jul. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 29.087 – DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 16 de setembro de 2014. In: **Diário da Justiça Eletrônico**. 14 out. 2014.

BRASIL. **Relatório: textos temáticos. Volume II. Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014b. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/Volume%20%20-%20Texto%205.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 215-A, de 2000. Modifica os arts. 61 e 231 da Constituição Federal e os arts. 67 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de dispor sobre o procedimento de demarcação de terras ocupadas pelos índios e quilombos. **Proposta de Emenda à**

Constituição. 2015a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1379649&filename=Tramitacao-PEC+215/2000> Acesso em: 02 fev. 2017.

BRASIL. **Ação Civil Pública nº 00030178220154013903.** Justiça Federal do Estado do Pará. 2015b. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/arquivos/ACP_Belo_Monte_Componente_Indigena_2.pdf> Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito FUNAI-INCRA 2 – Criada por meio do Requerimento de Instituição de CPI nº 026/2016.** 2017. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/CPI/RELAT%C3%93RIO%20CPI%20FUNAI-INCRA%202.pdf>> Acesso em: 25 jul. 2017.

BUZATTO, Cleber César. Integracionismo à vista: a violência contra os indígenas e o golpismo no Brasil. In: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2016.** Brasília: CIMI, 2017.

CLASTRES, Pierre. **Arqueologia da violência: pesquisas de antropologia política.** São Paulo: Cosac Naify, 2010.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Brasil não comparece a audiências e é cobrado na CIDH.** 2017b. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=9536&action=read> Acesso em: 29 out. 2017.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2016.** Brasília: CIMI, 2017. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/pub/Relatorio2016/relatorio2016.pdf>>. Acesso em 27 out. 2017.

EL PAÍS. **A luta por terras e pelo resgate da memória dos gamela, apagada desde o Brasil colônia.** 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/06/politica/1494107739_378228.html> Acesso em: 29 out. 2017.

ESTADÃO. Governa prepara MP que libera terra indígena para ruralista, diz deputado. 2017. Disponível em: <[http://economia.estadao.com.br/noticias/ geral,governa-prepara-mp-que-lidera-terra-indigena-para-ruralista-diz-deputado,70002027428](http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governa-prepara-mp-que-lidera-terra-indigena-para-ruralista-diz-deputado,70002027428)> Acesso em: 29 out. 2017.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. Índios. FPA não desistirá da PEC 215. 2015. Disponível em: <<http://fpagropecuaria.org.br/noticias/indios-fpa-nao-desistira-da-pec-215#.ViKjqn6rTcs>> Acesso em: 16 out. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Dossiê Belo Monte: não há condições para a licença de operação. ISA, 2015. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Impactos da PEC 215/200 sobre os povos indígenas, populações tradicionais e o meio ambiente. Brasília: Instituto Socioambiental, 2015. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/isa_relatoriopec215-set2015.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Situação atual das terras indígenas. 2017. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/>> Acesso em: 27 out. 2017.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; RIOS, Roger Raupp; SCHÄFER, Gilberto. Educação escolar indígena no direito brasileiro: do paradigma integracionista ao paradigma do direito a uma educação diferenciada. In: **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 41, n. 136, p. 371-383, 2014.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil hoje.** Brasília: LACED/Museu Nacional, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional**. 1998. Disponível em: <[http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)> Acesso em: 09 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatora especial da ONU sobre povos indígenas divulga comunicado final após visita ao Brasil**. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/relatora-especial-da-onu-sobre-povos-indigenas-divulga-comunicado-final-apos-visita-ao-brasil/>> Acesso em: 30 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169, de 1989. **Convenção**. Disponível em: <<http://www.oit.org.br>>. Acesso em: 14.03.2017.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. **Ensaio em Antropologia Histórica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

PAIXÃO, Marcelo Jorge de Paula. **Desigualdades raciais no Brasil: análise de indicadores quantitativos e qualitativos**. LABORATÓRIO DE ANÁLISES ECONÔMICAS, SOCIAIS E ESTATÍSTICAS DAS RELAÇÕES RACIAIS (LAESER). 2013. Disponível em: <<http://www.acoesafirmativas.ufscar.br/arquivos/apresentacao-na-mesa-politicas-publicas-e-acoes-afirmativas-por-marcelo-jorge-de-paula-paixao>> Acesso em: 14 mar. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos: análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RANGEL, Luciana Helena; LIEBGOTT, Roberto. Há uma guerra contra os povos indígenas no Brasil? In: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2015**. Brasília: CIMI, 2016.

RANGEL, Lucia Helena; LIEBGOTT, Roberto Antonio. Disputas pelo poder político no país causam aumento da violência contra os povos. In:

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2016**. Brasília: CIMI, 2017.

ROSEMBERG, Sheri P. Responsibility to Protect: A Framework for Prevention. In: **Global Responsibility to Protect**, vol. 1, issue 4, p. 442–477, 2009.

SARTORI JUNIOR, Dailor. **Pensamento descolonial e direitos indígenas: uma crítica à tese do “marco temporal da ocupação”**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

STANTON, Gregory H. **The Ten Stages of Genocide**. Genocide Watch: The International Alliance to End Genocide, 2013. Disponível em: <<http://www.genocidewatch.org/genocide/tenstagesofgenocide.html>> Acesso em: 14 mar. 2017.

UNITED NATIONS. 2005. **World Summit Outcome**, UNGA Res. 60/1, 16 September 2005. Par. 138 and 139. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

UNITED NATIONS. **Framework of Analysis for Atrocity Crimes: a tool for prevention**. United Nations, 2014. Disponível em: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocity%20crimes_en.pdf> Acesso em: 14 mar. 2017.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. El Horizonte del Constitucionalismo Pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coord.). **El Derecho en América Latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: _____ (orgs.) **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

Recebido em: 25/07/2017.

Aprovado em: 28/11/2017.