

OEA/SER.L/V/II.176  
Doc. 202  
14 de junho de 2020  
Original: Português

## **RELATÓRIO Nº 189/20**

### **CASO 12.569**

#### RELATÓRIO DE MÉRITO

COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA  
BRASIL

Aprovado pela Comissão em sua sessão No. 2169 celebrada em 14 de junho de 2020  
176º período de sessões

Citar como: CIDH, Relatório Nº 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de  
Alcântara. Brasil. 14 de junho de 2020.



Organização dos  
Estados Americanos

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>ALEGAÇÕES DAS PARTES .....</b>	<b>3</b>
	A. Parte peticionária .....	3
	B. Estado .....	4
<b>III.</b>	<b>DETERMINAÇÕES DE FATO .....</b>	<b>5</b>
	A. Pronunciamento da CIDH e outros organismos internacionais sobre as comunidades quilombolas ....	5
	B. As comunidades quilombolas .....	8
	C. A criação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) .....	9
	D. A situação nas agrovilas .....	12
	1. Relatórios de pesquisa e perícias .....	12
	2. Relatórios estatais, e declarações de autoridades públicas e comunidades reassentadas.....	18
	E. Ampliação do CLA e acordos posteriores .....	20
	F. Medidas informadas pelo Estado.....	23
	G. Acontecimentos mais recentes .....	26
	H. Ações judiciais .....	29
	1. Ação civil pública .....	29
	2. Ação coletiva .....	31
	3. Ações relativas a desapropriações e indenizações .....	31
<b>IV.</b>	<b>ANÁLISE DE DIREITO .....</b>	<b>32</b>
	A. Considerações preliminares .....	32
	B. Direitos à propriedade coletiva, ao direito de acesso à informação, direitos políticos (artigos 21, 13 e 23 da Convenção Americana, em relação com os artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento); e artigos XXIII, IV e XX da Declaração Americana da Declaração Americana de Direitos Humanos). .....	34
	1. Considerações gerais sobre os direitos territoriais dos povos indígenas e afrodescendentes tribais .....	34
	2. Análise do caso.....	35
	2.1. Análise quanto à delimitação, demarcação e titulação coletiva das terras .....	35
	2.2. Análise quanto às obrigações estatais diante da afetação de direitos territoriais com fundamento em utilidade pública .....	38
	C. Direito à liberdade de associação, direito de proteção à família, e direito de circulação e residência (artigos 16, 17 e 22 da Convenção Americana, combinados com o artigo 1.1 do mesmo instrumento; e artigos XXII, VI e VIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos).....	51
	1. Considerações gerais.....	51

2. Análise do caso.....	52
D. Igualdade perante a lei, e direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 24 e 26 da Convenção Americana, relacionados com o artigo 1.1 do mesmo instrumento; e artigos XI, XII, XIII e XIV da Declaração Americana dos Direitos Humanos).....	53
1. Considerações gerais.....	53
2. Considerações sobre os direitos humanos dos povos indígenas e afrodescendentes tribais a um ambiente sadio, à alimentação adequada, à água, à moradia e a participar da vida cultural ...	55
3. Análise do caso.....	60
D. Direitos às garantias judiciais e proteção judicial (artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, combinados com o artigo 1.1 do mesmo instrumento; e artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos).....	63
E. Direito à integridade pessoal (artigo 5.1 da Convenção Americana, combinado com o artigo 1.1 do mesmo instrumento e artigo 1 da Declaração Americana dos Direitos Humanos) .....	65
<b>V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>66</b>

**RELATÓRIO Nº 189/20**  
**CASO 12.569**  
**RELATÓRIO DE MÉRITO**  
**COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA**  
**BRASIL<sup>1</sup>**

## I. INTRODUÇÃO

1. Em 17 de agosto de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Comissão Interamericana”, “a Comissão” ou “a CIDH”) recebeu uma petição apresentada por representantes das comunidades *quilombolas* de Samucangaua, Iririzal, Ladeira, Só Assim, Santa Maria, Canelatiua, Itapera e Mamuninha, situadas em Alcântara; pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH); pelo Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN); pela Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ); pela Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA); pelo Centro de Justiça Global; e pela *Global Exchange* (doravante “a parte peticionária”). Na petição, foi alegada a responsabilidade internacional da República Federativa do Brasil (doravante “Estado brasileiro” ou “o Estado”) por afetar a propriedade coletiva de 152 comunidades *quilombolas* de Alcântara, devido à falta da emissão de títulos de propriedade, à instalação de uma base aeroespacial sem respeitar os direitos à consulta e consentimento prévios, à desapropriação das suas terras e territórios e à falta de recursos judiciais para remediar tal situação.
2. A Comissão aprovou o Relatório de Admissibilidade Nº 82/06 em 21 de outubro de 2006 e o transmitiu às partes em 6 de novembro de 2006<sup>2</sup>. As partes contaram com os prazos regulamentares para formular observações adicionais sobre o mérito. Todas as informações recebidas foram devidamente transmitidas às partes. A CIDH realizou uma audiência pública relativa ao caso em 12 de novembro de 2019 no âmbito do seu 174º Período de Sessões<sup>3</sup>.

## II. ALEGAÇÕES DAS PARTES

### A. Parte peticionária

3. A parte peticionária alega a responsabilidade do Estado por afetar a propriedade coletiva de 152 comunidades *quilombolas* de Alcântara. Explica que quilombolas são comunidades tradicionais que têm sua própria cultura, formas de comunicação e regras internas. Acrescenta que, devido à sua importância histórica e cultural, a Constituição brasileira de 1988 reconheceu o direito dessas comunidades aos seus territórios. Sustenta que, apesar disso, o Estado não concedeu títulos definitivos de propriedade às comunidades.
4. A parte peticionária afirma que, em 1983, foi criado o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) em parte do território reivindicado pelas comunidades. Assinala que os objetivos iniciais do CLA eram apoiar as atividades de lançamento e acompanhamento de veículos aeroespaciais, assim como realizar testes e experimentos de interesse do Ministério da Aeronáutica. Manifesta que posteriormente o objetivo da base mudou, passando a centrar-se em aspectos comerciais.

<sup>1</sup> Conforme disposto no artigo 17.2 do Regulamento da Comissão, a Comissária Flávia Piovesan, de nacionalidade brasileira, não participou do debate nem da decisão do presente caso.

<sup>2</sup> CIDH. Relatório Nº 82/06. Petição 555-01. Admissibilidade. Comunidades de Alcântara. Brasil. 21 de outubro de 2006. A CIDH declarou admissível os “fatos denunciados e os artigos 16, 17, 21, 24, 8 e 25, conjuntamente com os artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tanto como os artigos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII e XXIII da Declaração Americana, para os fatos ocorridos com anterioridade a 25 de setembro de 1992”.

<sup>3</sup> CIDH. Audiência Pública. 174º Período de Sessões. 12 de novembro de 2019. A Comissão recebeu, durante essa audiência, as declarações da testemunha Deborah Macedo Duprat de Brito Pereira, funcionária do Ministério Público Federal, e do perito antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, apresentadas pelos representantes; assim como de Sérgio Antônio Frazão Araújo, ex-funcionário do CLA, e André Luis Barreto Poes, do programa espacial brasileiro, na qualidade de testemunhas apresentadas pelo Estado. Com relação à impugnação apresentada pelo Estado quanto à testemunha Deborah Macedo Duprat, a Comissão nota que sua qualidade de funcionária pública não afeta sua idoneidade como testemunha. Sua declaração é relativa aos fatos que presenciou ou dos quais teve conhecimento. O vínculo que a testemunha possa ter com os fatos do caso ou com as partes do processo não afeta sua idoneidade.

5. Indica que a criação do CLA e sua instalação em território *quilombola* se realizaram sem nenhum tipo de consulta prévia. Sustenta que isso provocou reassentamentos de comunidades em áreas conhecidas como agrovilas, a desestruturação das comunidades quilombolas e afetações às suas terras e territórios. Explica que tais afetações incluíram desapropriação por razões de utilidade pública, falta de acesso aos territórios reivindicados, obstrução de atividades de subsistência, como a pesca, e proibição do acesso aos cemitérios onde estão enterrados seus familiares.

6. A parte peticionária alega que, ao longo dos anos, o Estado ampliou a zona do CLA, que chegou a aproximadamente 62.000 hectares, bem como firmou convênios com outros países. Assinala que esse último fato resultou em continuação e aumento das restrições impostas às comunidades *quilombolas* em seu território, e uma situação de incerteza nas comunidades quanto à sua sobrevivência. A parte peticionária indica que as comunidades estão sob ameaças e assédios por parte de funcionários estatais.

7. Afirma que o Estado não cumpriu com seu dever de adotar disposições de direito interno, visto que seu ordenamento interno não oferece um recurso adequado e efetivo contra a desapropriação de terras e territórios por razões de utilidade pública. Ademais, alega que o Estado violou o direito à liberdade de associação, devido aos prejuízos para os costumes associativos das comunidades *quilombolas* gerados pela ação do estado em seu território. A parte peticionária também alega que o Brasil violou o direito à proteção da família, na medida em que o CLA afetou a organização, a subsistência, e a reprodução econômica e social dos grupos familiares. Afirma que o Estado violou o direito de propriedade das comunidades, assim como o direito de circulação e de residência, ao impor aos *quilombolas* um controle rígido em relação à construção de moradias, à agricultura, à pesca, à exploração de seus recursos naturais.

8. Segundo a parte peticionária, o Estado também é responsável pela violação do princípio da igualdade. Isso se deve à adoção de práticas discriminatórias contra as comunidades *quilombolas*, que se manifestam na lentidão do procedimento para a concessão de títulos de propriedade, na falta de consulta prévia e na falta de execução orçamentária de políticas previstas que as beneficiariam. Acrescenta que o Estado também violou os direitos à proteção judicial e às garantias judiciais devido à demora e à falta de conclusão do processo de concessão de títulos de propriedade, assim como das ações judiciais relacionadas às violações dos direitos das comunidades *quilombolas*.

9. A parte peticionária afirma, ademais, que o Estado violou os direitos econômicos, sociais e culturais dos *quilombolas* de Alcântara, em particular através de atos que prejudicaram o acesso das comunidades a alimentos, água e outras necessidades. Entre esses atos, a parte peticionária identifica os reassentamentos, a realocação em terras de pouca extensão e pouco férteis, assim como as restrições dos plantios e da pesca.

10. A parte peticionária alega que o novo Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos, de março de 2019, ameaça continuar e acentuar as restrições impostas às comunidades *quilombolas* em seus territórios, inclusive com novos reassentamentos ou deslocamentos. Agrega que a assinatura do Acordo e seu trâmite interno no Poder Legislativo brasileiro se realizaram em violação ao direito das comunidades à consulta prévia, livre e informada.

## **B. Estado**

11. O Estado sustenta que não tem responsabilidade internacional por violações de direitos humanos no presente caso. O Estado brasileiro afirma que respeitou a propriedade coletiva das comunidades. Em relação ao processo de desapropriação das comunidades de Alcântara, bem como da sua posterior realocação devido à implementação do CLA, o Estado indica que seus atos se encontram plenamente justificados, pois o CLA tem um fim de interesse social ou utilidade pública. O Estado assinala que devido ao fato de que “são superpostas áreas de duplo interesse público: por um lado, o desenvolvimento do centro de lançamento, por outro, a proteção da comunidade quilombola”, foram adotadas medidas para “harmonizar interesses antagônicos”.

12. O Estado ressalta que “os meios espaciais podem contribuir muito às políticas sociais do país”. Agrega que tal fim não foi modificado pela realização de acordos bilaterais para a exploração comercial da base de

lançamentos de Alcântara. Explica que o mais recente acordo com os Estados Unidos, de março de 2019, não requeria uma consulta prévia com as comunidades; que seu objetivo não seria o de afetar seus territórios, mas sim o de estabelecer salvaguardas tecnológicas. Alega que “o Convênio 169 (da OIT) não requer a consulta das comunidades para a realização de atos internacionais”.

13. Com respeito à alegada falta de consulta prévia sobre a implementação do CLA e posteriores atos de construção, o Estado indica que as comunidades quilombolas participaram no processo de realocação para as agrovilas. Acrescenta que em “qualquer medida futura, como a instalação de novos locais de lançamento, que possa afetar diretamente a comunidade, serão tomadas todas as medidas do caso, entre elas a consulta livre, prévia e informada das comunidades”.

14. Adicionalmente, o Estado assinala que está adotando as medidas necessárias para assegurar os títulos de propriedade das comunidades e que decidiu “reduzir drasticamente a área original prevista para o centro de lançamentos”. O Estado alega que, no entanto, por mais que se reconheça o direito das comunidades a regularizar a sua situação com respeito à propriedade das terras, não podem ser negligenciados os procedimentos que concedem segurança jurídica aos atos previamente realizados.

15. O Estado também sustenta que, em paralelo, foram implementadas políticas voltadas à garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais das comunidades quilombolas. Agrega que adotou medidas para promover melhorias econômicas e sociais das comunidades. Sustenta que, na década de 1980, Alcântara “vivia uma situação de desamparo institucional” e que, com a implementação do CLA, se adotaram medidas para promover a qualidade de vida das comunidades. Menciona que seu traslado às agrovilas resultou na construção de casas, na contratação dos seus membros na construção do CLA, em programas para “fazer o melhor uso possível da terra e dos meios que havia ali”, em campanhas de vacinação coletiva, em acesso à água potável, entre outras medidas.

16. O Estado alega que não houve violação da liberdade de associação, já que os integrantes das comunidades continuaram em plena liberdade para se associarem de forma voluntária com fins lícitos. Sustenta que isso pode ser demonstrado com a existência da Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão. Indica que os quilombolas estariam representados em conselhos nacionais de políticas públicas, entre eles o Conselho Nacional de Igualdade Racial e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.

17. O Estado brasileiro defende que não tomou nenhuma medida que atentasse contra o direito à proteção da família. Também sustenta que não existe nenhuma prática racista ou discriminatória contra as comunidades e seus integrantes. Explica que assumiu o compromisso internacional de combater o racismo. Em conclusão, o Estado alega que assegurou os direitos humanos às garantias judiciais e à proteção judicial, uma vez que, independentemente dos resultados e das decisões, reconheceu a procedência das ações judiciais relativas aos direitos das comunidades com respeito às suas terras.

### III. DETERMINAÇÕES DE FATO

#### A. Pronunciamento da CIDH e outros organismos internacionais sobre as comunidades quilombolas

18. No âmbito das suas funções de monitoramento, a CIDH se pronunciou sobre a situação geral das comunidades quilombolas. A seguir, a CIDH recapitulará essas informações, assim como o assinalado por outros organismos internacionais.

19. Em setembro de 1997, a CIDH emitiu seu Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. Neste documento a CIDH assinalou como positivos os avanços promovidos pela Constituição de 1988 no que se refere às garantias contra a discriminação racial. A Comissão ressaltou a afirmação do direito das comunidades *quilombolas* à propriedade das suas terras e do dever dos Estados de emitir os títulos de propriedade. A Comissão também elogiou os esforços empreendidos “para devolver às comunidades negras dos *quilombos* as terras em que vivem ou viviam”. Não obstante, observou que persistiam “pautas de violação dos direitos humanos, especialmente à igualdade, à não-discriminação e ao direito à dignidade”, que se

expressavam em “disparidades raciais” na “distribuição desigual da riqueza e das oportunidades” que afetavam a pessoas e comunidades<sup>4</sup>.

20. Em 2004, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial das Nações Unidas emitiu um relatório no qual expressou preocupação porque i) haviam sido reconhecidas muito poucas áreas *quilombolas*; e ii) um número ainda menor havia recebido títulos permanentes de propriedade das suas terras. O Comitê recomendou ao Estado brasileiro que acelerasse o processo de determinação e titulação dos territórios *quilombolas* a fim de respeitar suas obrigações internacionais com respeito à eliminação da discriminação racial<sup>5</sup>.

21. Em fevereiro de 2005, o *Relator Especial das Nações Unidas sobre a moradia adequada* emitiu um relatório após ter realizado uma visita ao Brasil. Em seu relatório indicou que visitou, entre outros lugares, duas comunidades de Alcântara. Mencionou que, conforme os testemunhos coletados pelos membros dessas comunidades, a criação de uma base aeroespacial em parte do seu território e seu consequente reassentamento em agrovilas “constituem um exemplo flagrante de soluções a curto prazo que se convertem em problemas a longo prazo. Os habitantes das agrovilas, que antes eram autossuficientes em suas aldeias tradicionais e tinham acesso suficiente à pesca e a terras férteis, agora se tornaram dependentes. A realocação, qualquer que seja o meio utilizado, nunca é uma solução ideal. Nos raros casos em que é justificada, deve ser feita com base em consultas e com a plena participação da população afetada, em conformidade ao direito internacional dos direitos humanos”<sup>6</sup>.

22. Em fevereiro de 2006, o *Relator Especial das Nações Unidas sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas conexas de intolerância* publicou um relatório sobre sua visita ao Brasil. O Relator destacou as grandes dificuldades enfrentadas por muitos dos habitantes de *quilombos* brasileiros para obter títulos de propriedade dos seus territórios. Agregou que vivem em condições sociais e econômicas caracterizadas pela insegurança e pela precariedade. O Relator sustentou que “os recursos federais destinados aos municípios não chegam às comunidades *quilombolas*”. Em face do acima descrito, o Relator recomendou ao Estado brasileiro i) que procedesse com urgência ao reconhecimento das comunidades *quilombolas* e à concessão de títulos de propriedade dos *quilombos*; ii) que garantisse o acesso dos *quilombos* a bens e serviços fundamentais, como alimentação, saúde, moradia e educação; e iii) que buscasse formas de garantir que os recursos destinados às comunidades chegassem até elas<sup>7</sup>.

23. Em fevereiro de 2009, o Relator Especial sobre o direito à alimentação das Nações Unidas publicou um relatório no qual assinalou que as comunidades tradicionais, entre elas as indígenas e as *quilombolas*, dependiam do Estado brasileiro para a obtenção de títulos e a proteção do seu direito de propriedade comunitária da terra. Explicou que isso é essencial para garantir o gozo do direito humano a uma alimentação adequada, já que a efetividade desse direito depende do acesso a recursos produtivos. O relatório assinala que os grandes projetos podem ameaçar o acesso dessas comunidades à terra e que o Estado tem a obrigação jurídica de consultar previamente as comunidades. O relatório também menciona que o Estado brasileiro deve adotar todas as medidas necessárias para assegurar que as demarcações sejam feitas com rapidez, com o objetivo de o direito humano à alimentação e o “aceleramento da demarcação de terras exigida na Constituição para as comunidades indígenas e *quilombolas* e outras comunidades tradicionais e, nesse ínterim, de melhor proteção dessas comunidades contra a apropriação de terras”<sup>8</sup>.

24. Em fevereiro de 2010, a Relatora Especial sobre o direito à moradia adequada das Nações Unidas publicou um relatório no qual recorda que o Estado está obrigado constitucionalmente, e por normas do

<sup>4</sup> CIDH. Capítulo IX. Discriminação racial. Em: *Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil*. 29 de setembro de 1997.

<sup>5</sup> ONU. Relatório do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. 64º período de sessões (23 de fevereiro a 12 de março de 2004). 65º período de sessões (2 a 20 de agosto de 2004).

<sup>6</sup> ONU. Relatório do Relator Especial sobre uma moradia adequada, como parte do direito a um nível de vida adequado, Sr. Miloon Kothari. Adendo. MISSÃO AO BRASIL. E/CN.4/2005/48/Add.3, 18 de fevereiro de 2005.

<sup>7</sup> ONU. Relatório do Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas conexas de intolerância. Adendo. MISSÃO NO BRASIL (17 a 26 de outubro de 2005). E/CN.4/2006/16/Add.3, 28 de fevereiro de 2006.

<sup>8</sup> ONU. Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, Olivier De Schutter. Adendo. Missão ao Brasil. A/HRC/13/33/Add.6, 19 de fevereiro de 2009.

direito internacional dos direitos humanos, a reconhecer o direito dos *quilombolas* à propriedade e a conceder-lhes o título de propriedade respectivo, porém não cumpriu com essa obrigação de maneira adequada, o que priva comunidades inteiras de seus recursos naturais, dos meios de subsistência econômica e do exercício do seu direito a manter suas tradições e sua identidade cultural, bem como as expõem ao empobrecimento, à exclusão social e a múltiplas violações dos seus direitos básicos e fundamentais. A Relatora recomendou ao Estado brasileiro que tomasse as medidas necessárias para aprimorar os processos de reforma agrária, com a concessão de títulos de propriedade para assentamentos informais urbanos e rurais e para as terras indígenas e *quilombolas*, assim como assegurasse o acesso das comunidades tradicionais a condições de vida e de moradia dignas<sup>9</sup>.

25. Em fevereiro de 2016, a Relatora Especial sobre questões das minorias das Nações Unidas afirmou que as comunidades tradicionais em geral e as *quilombolas* em particular formavam parte do segmento que mais sofria com a exclusão social e econômica sofriam no país. Sustentou que tais comunidades são afetadas por “problemas graves de racismo, discriminação estrutural e violência” e falta de acesso a oportunidades de educação, trabalho, atenção de saúde e moradia e a condições básicas de infraestrutura (como saneamento, estradas e serviços de transporte e de comunicação). Segundo a Relatora, essa vulnerabilidade social tem prejudicado gravemente a capacidade das comunidades para reivindicar eficazmente suas terras e recursos. A Relatora assinalou que, apesar do importante reconhecimento jurídico e inclusive constitucional dos direitos dessas comunidades à propriedade das suas terras, os processos de demarcação são débeis, insuficientes e, com frequência, lentos. Agregou que “no ritmo atual, estima-se que tardariam 250 anos para demarcar todas as terras *quilombolas* reconhecidas oficialmente”.

26. A Relatora ressaltou que o Estado brasileiro tem a obrigação de obter o consentimento livre, prévio e informado das comunidades com respeito a todos os projetos que possam afetá-las. Sustentou que tal obrigação não foi cumprida de maneira satisfatória em virtude de pressões do mesmo Estado, assim como de empresas, principalmente no tocante a projetos de desenvolvimento realizados nas terras dessas comunidades. Assinalou que há uma “total falta de harmonia entre as prioridades do governo relativas ao desenvolvimento econômico e seus compromissos com os direitos das comunidades *quilombolas* e de outros povos tradicionais”. Explicou que esse problema se manifesta na “ausência de consultas prévias adequadas e na inobservância do princípio do consentimento livre, prévio e informado no planejamento e na execução de grandes projetos de desenvolvimento”. Em face do assinalado acima, a Relatora recomendou que o Estado adote “processos mais ágeis e eficientes” para a demarcação das terras tradicionais, assim como recursos judiciais mais rápidos, sem os quais as promessas da Constituição de 1988 jamais serão cumpridas<sup>10</sup>.

27. Em novembro de 2018, a Comissão Interamericana realizou uma visita *in loco* ao Brasil. Em suas observações preliminares da visita, a CIDH i) assinalou que vinha reiterando durante os últimos anos “a falta de demarcação dos territórios indígenas e afrodescendentes tradicionais e a ausência de uma política pública efetiva de reforma agrária e acesso à terra”, que “fragilizam particularmente os direitos desses grupos”; ii) rechaçou a proposta do Estado de estabelecer um “marco temporal” como requisito para a concessão de títulos de propriedade das terras; iii) reiterou “que o Estado deve adotar medidas para assegurar a demarcação das terras em um prazo razoável” e em conformidade aos parâmetros interamericanos e ressaltou que a obrigação do Estado em “delimitar, demarcar e titular os territórios dos povos tribais” emana necessariamente do “direito à propriedade comunal”; iv) observou que “a distribuição extremamente desigual da terra tem dado origem a conflitos e violações de direitos humanos de afrodescendentes, *quilombolas*, povos indígenas, camponeses e trabalhadores rurais, assim como defensores de direitos humanos”; v) recebeu com preocupação “informações com respeito a disputas judiciais relativas a territórios *quilombolas* controlados pelas Forças Armadas, que tem afetado os direitos de livre circulação, autonomia e autodeterminação [dos *quilombolas*], como nos casos do “(...) Quilombo de Alcântara (Maranhão)”; e vi) “em todos os quilombos visitados, (...) constatou-se uma situação extremamente preocupante quanto às condições de vida dos seus habitantes, (...) condições de moradia e higiene extremamente precárias, (...) o limitado e inexistente acesso a serviços de saúde e educação, (...) (e) um padrão de impedimento ou indisponibilidade de acesso a água potável e saneamento básico”.

<sup>9</sup> ONU. Relatório da Relatora Especial sobre o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik. A/HRC/13/20/Add.2, 26 de fevereiro de 2010.

<sup>10</sup> ONU. Relatório da Relatora Especial sobre questões das minorias relativo à sua missão ao Brasil. A/HRC/31/56/Add.1, 9 de fevereiro de 2016, § 61-107.



28. A Comissão recordou que, “em conformidade com sua obrigação de combater a discriminação, o Estado deve promover condições equitativas de igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas, o que inclui a execução de programas e políticas que sejam capazes de introduzir nesses territórios tradicionais o acesso à saúde, educação e desenvolvimento. A CIDH formulou as seguintes recomendações ao Estado brasileiro: i) garantir que os povos afrodescendentes tradicionais *quilombolas* (...) possam utilizar e gozar dos seus territórios, o que implica que sejam reconhecidos, titulados, delimitados e demarcados; ii) garantir a titulação integral dos territórios tradicionais *quilombolas* pendentes; iii) regulamentar o direito à consulta prévia dos povos *quilombolas* previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho; e iv) a partir de uma consulta livre, prévia e informada, elaborar um plano nacional de titulação dos territórios *quilombolas*”<sup>11</sup>.

## B. As comunidades quilombolas

29. A CIDH registra que as seguintes informações sobre as comunidades *quilombolas* não são objeto de controvérsia. A Comissão observa que a documentação apresentada sobre a criação, estrutura e cosmovisão das comunidades quilombolas se baseia em relatórios de investigação, perícias, assim como declarações dos próprios membros das comunidades<sup>12</sup>.

30. Existem 152 comunidades *quilombolas*<sup>13</sup> localizadas no município de Alcântara, a 22 quilômetros da cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão, na região nordeste do Brasil. O município está situado nos limites da Amazônia Legal. A maioria dos habitantes de Alcântara são descendentes de indígenas e de pessoas negras africanas escravizadas a partir do século XVII. Durante o século XIX o número de pessoas africanas traficadas em condição de escravidão começou a diminuir. Isso foi seguido da posse e do cultivo das terras por indígenas e ex-escravos negros fazendo uso comum dos recursos, com bases sociais e étnicas. Foi assim que o estabelecimento de povoados se caracterizou pela convergência social, econômica e cultural dessas comunidades que se articularam em um mesmo território étnico.

31. As comunidades, que reivindicam terras e territórios tradicionais de aproximadamente 85,537 hectares, conformam uma unidade composta por uma rede de povoados baseada na interdependência e na reciprocidade. Do ponto de vista organizativo, as comunidades se agrupam “em delegações sindicais centralizadas em determinados povoados”. Os povoados praticavam formas associativas de tomada de decisões e gestão do espaço e da produção. Nelas prevaleciam regras estabelecidas por consenso para o uso comum e sustentável dos recursos naturais, incluídas as reservas florestais, por meio de diversas atividades, como a agricultura, a caça, a pesca, a coleta, a permuta e, em menor medida, o comércio. A comercialização estava orientada não apenas ao consumo, mas também a processos mais amplos de intercâmbio entre os diferentes povoados de Alcântara e inclusive entre as diversas comunidades e outras cidades, como São Luís.

32. Tais comunidades criaram e consolidaram redes de interdependência. Abarcaram um sistema de trocas equilibradas entre i) os povoados mais próximos ao mar e os arroios maiores, que se dedicam principalmente à pesca e a complementam com a agricultura; y ii) os povoados distantes da costa que se dedicam sobretudo à agricultura. Isso implicou que as comunidades, independentemente da sua localização geográfica, tenham hábitos alimentares comuns, principalmente peixes e a farinha.

33. As comunidades *quilombolas* usam a terra em comum, de acordo com regras aceitas por consenso que regem o uso de todos os recursos naturais. As terras são de uso comum e regidas por princípios de preservação. A terra e outros recursos são vistos pelos *quilombolas* como bens que não podem ser apropriados individualmente com caráter permanente. Considera-se que os recursos pertencem à comunidade que vive no lugar e os cultiva de maneira habitual. Também há rodízio de áreas.

<sup>11</sup> CIDH. Observações Preliminares da Visita *in loco* da CIDH ao Brasil.

<sup>12</sup> Anexo 1. ANDRADE, Maristela de Paula; SOUZA FILHO, Benedito (eds.). Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara. São Luís, 2006. Anexo 2. ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara. Brasília, 2006. Petição inicial.

<sup>13</sup> Ver Anexo Único ao presente relatório.

Tradicionalmente, após a colheita, as terras não são utilizadas para que possam se regenerar. É assim como as terras das comunidades *quilombolas* são preservadas.

34. A relação entre as comunidades e os recursos naturais não se baseia apenas em atividades econômicas, mas também em práticas culturais integradas e essenciais para a manutenção da identidade do povoado ao longo do tempo. Essas atividades são desenvolvidas com muito cuidado com a natureza, prestando atenção aos ciclos naturais e utilizando conhecimentos práticos adquiridos ao longo de muitas gerações. As comunidades também possuem conhecimentos ancestrais das plantas da região e suas propriedades medicinais.

35. Em acréscimo, a coesão social foi o resultado de relações e pactos fundados em laços de parentesco, compadrio e amizade, assim como em rituais e costumes sociais, econômicos e culturais duradouros. Tudo isso de acordo com códigos próprios orientados a uma apropriação equilibrada da natureza. Cada família de cada comunidade enterra os seus mortos em um cemitério específico. As comunidades também se caracterizam pelas suas devoções e festas religiosas. No território étnico há um calendário de rituais religiosos que acompanha as estações do ano e o ciclo produtivo. Tais festividades ajudam a estreitar os laços entre os povoados.

36. Todo o sistema mencionado permitiu às distintas gerações que se sucederam permanecer nesse território. Finalmente, a CIDH registra que as comunidades *quilombolas* têm reivindicado perante o Estado a titulação das suas terras e territórios, em especial, após terem sido ameaçadas na década de 1980.

### C. A criação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA)

37. Entre 1964 e 1985, o Brasil foi governado por uma ditadura civil-militar caracterizada pelo autoritarismo, pela retórica nacionalista e por diretrizes desenvolvimentistas<sup>14</sup>. De acordo com informações disponíveis, a estratégia militar para a Amazônia no período tinha duas características principais: i) o conceito de “desenvolvimento” econômico em contraposição à ideia de “atraso” (este último associado aos costumes econômicos e sociais locais, como os dos indígenas e os dos *quilombolas*); ii) a percepção da região amazônica como um imenso “vazio demográfico” que devia ser ocupado e “integrado” pela exploração das suas riquezas e do seu potencial econômico<sup>15</sup>.

38. A CIDH registra que, conforme a documentação apresentada pela parte petionária, na década de 1970 foi fundada a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), uma comissão interministerial dependente do Estado Maior das Forças Armadas. A COBAE, que foi substituída posteriormente pela Agência Espacial Brasileira, planejou a instalação de uma base espacial em Alcântara. O objetivo de tal plano era desenvolver um programa espacial nacional. Isso implicava no lançamento de um satélite ao espaço por meio de um foguete de um centro de lançamento brasileiro, o qual foi denominado Centro de Lançamento de Alcântara (CLA)<sup>16</sup>. Tais informações não foram questionadas pelo Estado.

39. Em 27 de agosto de 1979 o então Ministro da Aeronáutica enviou um ofício ao governador do estado do Maranhão no qual manifestou o interesse em utilizar uma parte do território Alcântara para o projeto previamente assinalado. Neste ofício se indicou que existiam “benefícios” para a localidade e para o estado, entre eles a construção de hotéis, a intensificação da pecuária, e a modernização da indústria e da pesca<sup>17</sup>. A CIDH registra que o Estado assinalou que o município de Alcântara foi indicado porque i) tinha uma baixa

<sup>14</sup> Corte IDH. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C N° 219, §85 e ss; Corte IDH. *Caso Herzog e outros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 15 de março de 2018, § 107. Como consta em documentos oficiais, as graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura formaram parte de uma política de repressão planejada e executada pelo Estado, por meio dos órgãos das Forças Armadas, a polícia militar e civil e o Poder Judicial, com a finalidade de eliminar toda resistência ao golpe de Estado e ao regime instaurado. Igual a outros regimes que existiam na região nessa mesma época, a ditadura no Brasil articulou um “gigantesco aparato repressivo” baseado na “Doutrina de Segurança Nacional”. Cf. CIDH. Relatório N° 71/2015. Caso 12.879. Mérito. Vladimir Herzog e outros vs. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.156, 28 de outubro de 2015, § 57.

<sup>15</sup> Anexo 1, pág. 149.

<sup>16</sup> Anexo 1, pág. 150.

<sup>17</sup> Anexo 3. Ofício – Aviso N° 007/GM4/C-0033. Anexo à petição inicial.

densidade demográfica; e ii) não era possível ampliar outro centro (Centro de Lançamento da Barreira do Inferno) devido ao processo de urbanização nos seus arredores<sup>18</sup>.

40. Ainda, de acordo com um laudo pericial, informou-se que, em inícios da década de 1980, o Estado tinha conhecimento das características culturais e étnicas diferenciadas das comunidades *quilombolas* que se encontravam em Alcântara. Tal se deve ao seguinte: i) em um relatório de trabalho de campo da equipe do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) fez-se referência a “terras de negros” em relação à área que o CLA planejava ocupar; e ii) nas reuniões com representantes da Força Aérea, os técnicos do MIRAD perguntaram se essas terras não seriam “ocupações especiais” que deviam ser objeto de “ações específicas”<sup>19</sup>.

41. Em 12 de setembro de 1980 o estado do Maranhão emitiu o Decreto Estadual 7.820. Mediante o referido decreto se declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, uma área de Alcântara de 52.000 hectares<sup>20</sup>. Não existe controvérsia entre as partes sobre o fato de que em tal área habitavam 32 comunidades *quilombolas*<sup>21</sup>.

42. O Estado informou que, a partir de 1982, foi iniciado “um estudo socioeconômico e cultural” para se fazer um “Processo de Transferência e Assentamento de População”. O objeto indicado deste estudo era conhecer o perfil de cada comunidade *quilombola* afetada, com a finalidade de prepará-las para o seu reassentamento em zonas denominadas de “agrovilas”, conjuntos habitacionais planejados e construídos pelo Estado brasileiro. De acordo com o assinalado pelo Estado, após a realização de um cadastro físico e jurídico de toda a zona, foi constatado que a grande maioria da população era de ocupantes<sup>22</sup>. Por outro lado, a parte peticionária indicou que a qualidade de “posseiros” se devia a que as comunidades *quilombolas* não tinham um título definitivo de propriedade, apesar das múltiplas reclamações realizadas perante o Estado<sup>23</sup>.

43. Em dezembro de 1982 o Ministério da Aeronáutica, o estado do Maranhão e o município de Alcântara assinaram um protocolo de cooperação para a instalação do Centro Espacial de Alcântara<sup>24</sup>. Em 1 de março de 1983 foi emitido o Decreto 88.136 pelo qual o governo federal criou o Centro de Lançamento de Alcântara, com o objetivo de executar e apoiar atividades de lançamento e acompanhamento de veículos aeroespaciais, e realizar provas e experimentos de interesse para o Ministério da Aeronáutica<sup>25</sup>.

44. De acordo com o Relatório de Desapropriação do Comando da Aeronáutica, iniciou-se um processo para que 312 famílias das 32 comunidades *quilombolas* que viviam na região denominada “Área 1” no plano de instalação do CLA fossem “trasladadas e reassentadas [a agrovilas]”<sup>26</sup>. O Estado informou que entre 1982 e 1985 foi realizado o processo de reassentamento de tais comunidades<sup>27</sup>.

45. Em junho de 1983 as autoridades estatais se reuniram com representantes das comunidades *quilombolas* situadas dentro da “Área 1”. As comunidades solicitaram as seguintes medidas: i) “terra boa e suficiente para trabalhar e fora do decreto de desapropriação”; ii) “ficar junto por causa dos laços de parentesco e amizade que nos unem em nossos povoados”; iii) acesso à água, praia para pescar e “pasto para animais”; iv) “título definitivo de propriedade”; v) infraestrutura de saúde, transporte, lazer e educação e vi) de exercício de sua religião e cultura. Também expressaram seu desacordo com o reassentamento em

<sup>18</sup> Escrito do Estado de 29 de janeiro de 2002.

<sup>19</sup> Anexo 2, pág. 93.

<sup>20</sup> Anexo 3. Decreto 7.820 de 12 de setembro de 1980. Anexo 4 à petição inicial.

<sup>21</sup> Nomes das comunidades: Peru, Titica, Santa Cruz, Camarajó, Sozinho, Cauim, Pepital, Cajueiro, Ponita Seca, Laje, Curuçá, Caicá, Paraíso, Norcasa, Boa Vista, Marudá, Santo Antonio, Ponta Alta, Curuçá, Jeripaúba, Ladeira, Caninana, Jabaquara, Fé em Deus, Pirapema, São Raimundo, Águas Belas, Cone Prata, Itamarajó, Jardim, Santa Rosa, Espera.

<sup>22</sup> Escrito do Estado de 29 de janeiro de 2002.

<sup>23</sup> Petição inicial.

<sup>24</sup> Anexo 3. Protocolo de cooperação de 14 de dezembro de 1982. Anexo 5 à petição inicial.

<sup>25</sup> Decreto 88.136 de 1 de março de 1983.

<sup>26</sup> Anexo 3. Relatório da situação patrimonial do CLA de 6 de junho de 2001. Anexo 11 à petição inicial.

<sup>27</sup> Comunicação do Estado de 8 de novembro de 2019.

agrovilas. Em conformidade com as atas das reuniões, as autoridades estatais consideraram que as reivindicações eram razoáveis e apropriadas<sup>28</sup>.

46. A Comissão registra as informações proporcionadas por Sérgio Frazão, ex-funcionário do CLA e atual funcionário do Departamento de Assuntos Internacionais e Cooperação do Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil, em audiência pública perante à CIDH. O senhor Frazão mencionou que trabalhou no CLA desde maio de 1983 como médico veterinário da “equipe multidisciplinar” a cargo do reassentamento das comunidades *quilombolas*. Assinalou que as comunidades desapropriadas “foram informadas e consultadas sobre o processo de transferência”<sup>29</sup>.

47. A CIDH registra as declarações de membros das comunidades *quilombolas* que deveriam ser reassentadas. Foi mencionado que o Estado fez propaganda nas comunidades dizendo que i) o CLA traria um grande desenvolvimento para todas as pessoas; ii) que as pessoas deslocadas receberiam casas novas nas agrovilas e teriam acesso a iii) terras boas e suficientes; iv) áreas para pesca; v) assistência técnica e apoio para o transporte e a comercialização dos seus produtos; e v) uma indenização justa. Também foi mencionado que o Estado argumentou que apesar de as agrovilas constituírem menos terras que a que eles tinham, muito mais seria produzido para que eles “tivessem uma vida melhor”. Também foi assinalado que o Estado contrataria algumas dessas pessoas para trabalhar no CLA. De acordo com o assinalado pelas comunidades, as medidas mencionadas não foram cumpridas pelo Estado<sup>30</sup>. Essas informações serão mencionadas na seção seguinte.

48. Em 1985, uma comissão técnica do MIRAD, integrada pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida e funcionários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), emitiu um relatório técnico sobre a situação. No referido documento aconselhou o Estado a não transferir as comunidades às agrovilas,

(...) já que os solos não eram próprios para o cultivo; que os grupos eram constituídos também por pescadores e que as áreas das agrovilas se localizavam distantes do mar; que os povoados de origem estavam interligados e apresentavam como que uma especialização interna, uns produzindo farinha, outros produzindo pescado, outros fabricando barcos, outros ainda dedicando-se ao fabrico de utensílios de barro; uma vez que todos esses locais encontravam-se unidos por laços de parentesco; já que os ecossistemas encontravam-se em interdependência.<sup>31</sup>

49. Em 07 de agosto de 1985 foi celebrado um Convênio entre o Ministério da Aeronáutica e o Estado do Maranhão para fixar as obrigações de cada qual na “desapropriação dos imóveis do domínio privado” e na “discriminação das terras devolutas” referentes à “área declarada de utilidade pública”. O Estado se comprometeu a promover, se necessário, ações judiciais de desapropriação e a transferir para o Ministério a posse e o domínio dos imóveis e terras<sup>32</sup>.

50. Em 18 de abril de 1986 foi adotado o Decreto 92.571. Por meio do referido decreto aprovou-se o reassentamento das comunidades *quilombolas* nas agrovilas<sup>33</sup>. Segundo o CLA, o reassentamento das comunidades *quilombolas* ocorreu entre julho e dezembro de 1986 na primeira fase, e entre novembro de 1987 e dezembro de 1988 na segunda fase<sup>34</sup>. Conforme um relatório pericial, as 32 comunidades foram reassentadas em sete agrovilas<sup>35</sup>. O Estado assinalou que tal distribuição foi realizada com o consentimento das comunidades<sup>36</sup>. A Comissão registra que o Estado não apresentou documentação para corroborar essa posição.

<sup>28</sup> Anexo 3. Ata da reunião de representantes das comunidades e autoridades estatais de 27 de julho de 1983. Anexo 6 à petição inicial. Escrito do Estado de 29 de janeiro de 2002.

<sup>29</sup> CIDH. Audiência Pública. 174 Período de Sessões. 12 de novembro de 2019.

<sup>30</sup> Anexo 1, pág. 151. Anexo 2, pág. 54.

<sup>31</sup> Anexo 1, pág.17.

<sup>32</sup> Anexo 3. Convênio de cooperação entre o Ministério da Aeronáutica e o estado do Maranhão de 7 de agosto de 1985. Anexo 7 à petição inicial.

<sup>33</sup> Decreto 92.571 de 18 de abril de 1986.

<sup>34</sup> Anexo 3. Cronograma de atividades do CLA de 28 de junho de 1999. Anexo 12 à petição inicial.

<sup>35</sup> As agrovilas foram denominadas: Peru (Novo Peru), Pepital, Cajueiro, Ponta Seca, Só Assim, Marudá e Espera.

<sup>36</sup> Escrito do Estado de 29 de janeiro de 2002.

51. Como consequência do Decreto 92.571, por meio do qual se aprovou o reassentamento das famílias e a redução do módulo fiscal do município de 35 hectares a 15, Alcântara converteu-se, segundo um estudo sobre os *quilombolas* financiado pelo Estado brasileiro anos depois, no “único município com dois módulos fiscais: um para a área da base de lançamentos e outro para o resto”<sup>37</sup>. Segundo informação de conhecimento público proveniente da Empresa Brasileira de Investigação Agropecuária (Embrapa, empresa pública do Estado brasileiro criada em 26 de abril de 1973 e vinculada ao Ministério da Agricultura), “[o] conceito de módulo fiscal foi introduzido [no direito interno] pela Lei 6.746/1979, que modificou algumas disposições do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), o qual regula os direitos e as obrigações relativos aos bens imóveis rurais para fins da realização da reforma agrária e a promoção da política agrícola. Seu valor representa a área mínima necessária para que uma unidade produtiva seja economicamente viável”. De acordo com a Embrapa, que menciona o INCRA como fonte, o módulo fiscal de Alcântara (Maranhão) é atualmente de 55 hectares<sup>38</sup>.

52. Finalmente, a CIDH ressalta que em 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. O artigo 68 das suas Disposições Constitucionais Transitórias dispõe que aos remanescentes das comunidades *quilombolas* que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva. O referido dispositivo constitucional agrega que o Estado deve emitir os respectivos títulos às comunidades.

#### D. A situação nas agrovilas

53. A CIDH registra a documentação apresentada por ambas as partes relacionada à situação das comunidades *quilombolas* após terem sido reassentadas em agrovilas: i) relatórios estatais; relatórios de pesquisa e perícias; y iii) declarações de agentes estatais e membros de comunidades. Em continuação, a Comissão realizará uma recapitulação dessas informações.

##### 1. Relatórios de pesquisa e perícias

54. A CIDH recorda que, tal como mencionado previamente, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a moradia adequada realizou uma visita a algumas das comunidades reassentadas em agrovilas. Em seu relatório publicado em 2005 disse o seguinte:

Os habitantes das agrovilas, antes autossuficientes em suas comunidades tradicionais com acesso suficiente à pesca e à terra fértil, dependem agora [de ajuda]. Realocação, independentemente do meio, quase nunca é a solução ideal. Nos raros casos em que as realocações podem se justificar, isso sempre depende de consulta e participação totais da população respectiva, em cumprimento das normas internacionais de direitos humanos<sup>39</sup>.

55. Adicionalmente, a Comissão registra o relatório apresentado pela parte petionária denominado “Fome de farinha: deslocamento obrigatório e insegurança alimentar em Alcântara”<sup>40</sup>. Tal relatório incorporou

<sup>37</sup> Anexo 1, pág.17.

<sup>38</sup> Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Módulos Fiscais*. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>; acesso em 27 de agosto de 2019.

<sup>39</sup> ONU. Relatório do Relator Especial sobre a moradia adequada, como parte do direito a um nível de vida adequado, Sr. Miloon Kothari. Adendo. MISSÃO AO BRASIL. E/CN.4/2005/48/Add.3, 18 de fevereiro de 2005.

<sup>40</sup> Anexo 1. Neste estudo se apresentam os resultados do projeto “Produção de alimentos e cultivos alimentares: avaliação das formas de obtenção e consumo de alimentos em comunidades agroextrativistas do município de Alcântara (Maranhão)”, pesquisa realizada em 2004 e 2005. O projeto esteve a cargo de uma equipe de pesquisadores vinculada ao Grupo de Estudos Rurais e Urbanos do Departamento de Sociologia e Antropologia e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão (universidade pública de grande porte), com a colaboração de uma equipe de apoio técnico e um consultor. Foi realizado com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, órgão de fomento à pesquisa vinculado ao Estado brasileiro. O objetivo da pesquisa era compreender os hábitos de produção e consumo de alimentos desses grupos e sua transformação em consequência da intervenção oficial desde a década de oitenta. Examinou-se de que modo a instalação do CLA afetou a alimentação e diversos aspectos da cultura alimentar dos povoados de Alcântara; os hábitos alimentares de grupos que foram compelidos ao reassentamento nas chamadas agrovilas e dos que foram trasladados dos seus locais de origem; os sistemas de transformação dos recursos naturais em alimentos utilizados em Alcântara pelos grupos reassentados e pelos grupos não reassentados; as condições da produção agrícola local e seus efeitos na situação nutricional das famílias reassentadas e das famílias não reassentadas. Os pesquisadores selecionaram seis grupos de localidades diferentes para o estudo, segundo sua localização geográfica, sua situação alimentar e sua

[continúa...]

declarações de membros das comunidades reassentadas. O relatório assinalou que as comunidades, com uma organização social e territorialidade específicas, se viram obrigadas a dividir um novo espaço e a reorganizar a convivência coletiva com pessoas provenientes de outras comunidades. Isso gerou a desarticulação das redes sociais que caracterizavam a relação entre os povoados.

56. Foi mencionado que as instituições militares diretamente responsáveis pela implantação do CLA “chamaram a si a responsabilidade exclusiva pelas medidas de reassentamento das famílias afetadas, recusando a ação dos órgãos fundiários competentes”. A CIDH também registra as declarações de membros das comunidades reassentadas que mencionaram terem recebido, quando chegaram às agrovilas, alimentação do Estado apenas durante os primeiros dias. Mencionou-se que as famílias receberam uma indenização irrisória, que foi utilizada exclusivamente para a compra de alimentos nos dias seguintes. A CIDH registra as seguintes declarações de membros das comunidades:

Não, nós ganhamo alimentação dois dias, bandeco. Nós se mudemo pra cá no dia 19.08. Nesse dia nós viemo de manhã, quando foi 11 horas chegou o bandeco e 6 hora chegou outro. No outro dia também vieram trazer almoço e janta, também no outro dia seguinte nós fomo receber nossa indenizaçãozinha também pronto, encerrou, nunca mais!

57. Foi informado que a distribuição em agrovilas não levou em consideração as crenças religiosas, as atividades produtivas e as hierarquias próprias de cada comunidade. A CIDH registra o que foi assinalado pelos membros das comunidades sobre a diminuição da produção de alimentos, o rápido esgotamento do solo nos lotes, e a intensa migração de famílias à sede do município e a São Luís. Também foi mencionado que membros da comunidade foram recrutados como militares. Explicou-se que foi usada “usou a tática de treinar moradores da região para este trabalho, constituindo-se num instrumento de ganhar confiança e quebrar resistência”. De acordo com testemunhos de membros das comunidades, mencionou-se o seguinte:

(...) as promessas de assistência técnica e apoio no transporte da produção nunca foram cumpridas e foram apenas distribuídas cestas básicas num período de duas semanas e depois fomos abandonados à própria sorte. (...)

[A]lguns se abraçavam às árvores existentes em seus quintais [antes de serem reassentados nas agrovilas]. [...]

[M]e lembro de uma velhinha que demorou a subir no caminhão, voltou para abraçar uma velha mangueira, eu ia levando ela pelo braço e ela olhando sempre pra trás, sua casa, para suas coisas As promessas feitas à população local não foram cumpridas, os deslocados foram para terras de péssima qualidade para a agricultura e, aqueles que saíram da beira da costa e foram deslocados para o áreas distantes da praia, passaram a ter enormes dificuldades paia exercer a pesca, devido às distâncias que deveriam percorrer.

58. Também foi ressaltado que existia uma proibição de reformar as casas construídas nas agrovilas. Assinalou-se que esta proibição afetou a forma em que tais comunidades se reproduzem socialmente de acordo com suas próprias regras de matrimônio e estabelecimento de residências dos novos casais. Acrescentou-se que isso gerou a migração de muitos membros das comunidades para a periferia das cidades.

59. Com relação às terras nas agrovilas, foi ressaltado que houve uma transformação radical de um sistema de uso comum dos recursos da natureza em um sistema de parcelas. Assinalou-se que as terras foram alocadas por sorteio, que eram muito pequenas e que não eram aptas para o cultivo. Foi mencionado que com a diminuição das terras disponíveis, reduziu-se o tempo de descanso que era tradicionalmente respeitado antes de nova semeadura, o que levou a uma sobre-exploração do solo e à proliferação de enfermidades e pragas nas plantações. Também foi mencionado que o fracionamento da terra e a substituição de uma lógica de uso comum por uma lógica de unidades individualizadas gerou uma monetização maior da vida social para a compra de mercadorias.

60. A CIDH registra declarações dos membros das comunidades reassentadas sobre as terras nas agrovilas:

---

situação com respeito ao CLA. Como consequência do uso desta metodologia, as localidades são paradigmáticas de cada situação e, portanto, representativas de todos os grupos afetados.

[E]u trabalho, mas a terra não me ajuda.

(...) [Q]uando nós viemos para cá, que foi sorteado para ganhar terreno, foi só os pais de família, os meninos ainda tavam novo, não ganharam nada.

(...) [No nosso território tradicional] dava bem porque lá naquele tempo era bom e nós roçava um ano aqui e, se não desse, a gente já ia caçar outra ponta melhorzinha roçar. Agora aqui não, você tem que trabalhar é no que ganhou mesmo! [...] Eu acho uma dificuldade muito grande o fracasso da terra, aliás nós todos aqui tamo achando a terra fraca. [...] [D]á um legume mas é pouco, a mandioca não dá grande, já dá só miúda, aí já vai tendo um fracasso.

(...) [Nas agrovilas] tudo era descampado [...] não existiam árvores que pudessem servir de abrigo para os animais e até mesmo para as pessoas quando desejassem sair de suas casas.

61. O relatório assinalou que nas agrovilas foram estabelecidas diversas restrições para proibir ou limitar a agricultura, a caça e a pesca em determinados territórios reivindicados pelas comunidades. O relatório assinalou, *inter alia*, que áreas utilizadas ancestralmente pelos quilombolas foram submetidas a controle militar e cercadas com arame farpado para impedir a sua entrada. Mencionou-se que, devido às restrições, a pesca passou de uma atividade primordial a uma atividade subsidiária. Acrescentou-se que as pessoas têm de percorrer grandes distâncias para pescar, o que gera a deterioração do pescado.

62. Em relação aos recursos naturais, o relatório ressaltou que as restrições mencionadas, assim como a má qualidade das terras, geraram “a redução de ecossistemas utilizados por centenas de famílias para a produção e obtenção de alimentos”. Foi assinalado que a pressão sobre os recursos naturais também aumentou de maneira desproporcional devido ao fato de que as comunidades foram obrigadas a conviver de maneira conjunta em espaços menores.

63. Em matéria de saúde, o relatório destacou que a cobertura de serviços de saúde era extremamente limitada. Informou-se que na época, em todo o município de Alcântara, havia apenas um hospital e uma ambulância. Com relação à educação nas agrovilas, sustentou-se que as poucas escolas não eram suficientes para atender a demanda e funcionavam de maneira precária. Isso devido ao fato de que havia estudantes de idades e níveis diferentes que iam à classe no mesmo turno e com a mesma professora. Com relação ao acesso à água, foi mencionado que as comunidades sofreram com a falta de abastecimento regular de água. Assinalou-se que em algumas agrovilas havia poços que apenas funcionavam com um moinho de vento, razão pela qual o seu funcionamento dependia de condições climáticas alheias ao seu controle.

64. Com relação às festividades das comunidades, foi mencionado que seus membros deixaram de realizar celebrações, ou tiveram que mudar as suas datas. Foi explicado que seu calendário se tornou variável e que as novas gerações que cresceram nas agrovilas têm dificuldade em compreender “o significado da festa e sua importância como fator de socialização e fortalecimento da identidade coletiva”. Explicou-se ainda que a realização das festividades se tornou algo difícil ou impossível em virtude das dificuldades na obtenção e reserva de alimentos.

65. Em acréscimo, foi mencionado que as autoridades estatais no CLA impuseram às agrovilas a criação de “campos agrícolas” para a produção de laranjas com o objetivo de atender ao mercado de Alcântara. Um dos membros da comunidade mencionou que tal projeto deixou as famílias endividadas pelas seguintes razões:

Não deu certo porque primeiro nós não conhecia e o projeto que eles fizeram aí para a gente os técnico não nos apoiou desde o começo até o fim, né, aí nos largou de mão aí no meio do projeto antes de dar a colheita largou de mão nós, não tivemos mais assistência para indicar a gente direitinho aí a gente teve que largar.” “[O projeto e]ra do Banco do Nordeste, aí nós tivemos um fracasso muito grande, a verba também pouca aí foram cabando, cabando. Aí tem como a gente levantar um projeto que a ajuda foi pouca pra nós? [...] A situação é que nós temos que pagar R\$ 170,00 todo mês durante 18 anos. Eu penso que morro e não acabo de pagar!

66. A CIDH registra a declaração de um funcionário do referido banco, que reconheceu a dívida mencionada. Sustentou que o banco foi “o braço financeiro do governo federal na época”, pois financiou tal projeto, que não funcionou pelas seguintes razões: i) insuficiência de recursos naturais que garantissem a subsistência das famílias nas agrovilas; ii) passagem abrupta do perfil de agricultor extrativista e pescador para um perfil

de agricultor semiurbano, que elimina a possibilidade das famílias fazerem uso das reservas proteicas derivadas do mar; iii) tentativa de implantar um modelo sumamente técnico e, portanto, de alto risco, sem a devida preparação dos agricultores participantes; e iv) passagem de uma cultura de autossuficiência, ainda que dependente das condições naturais, para uma cultura de dependência das políticas governamentais. Assinalou-se também que toda essa situação aumentou a migração de membros das comunidades para as cidades.

67. O relatório concluiu o seguinte:

[A] reprodução dos grupos étnicos atingidos pela implantação da base espacial encontra-se comprometida, também, pelas normas de ordenamento de ocupação dos espaços das agrovilas (...). O tamanho reduzido dos lotes destinados a cada família, a redução dos estoques de terras, as limitações no acesso aos recursos naturais e a proibição de construção de novas casas e ampliação das existentes gera um sério problema para as novas gerações.(...) Sobram-lhes poucas opções: desobedecer às normas da Aeronáutica ou migrar para as periferias de Alcântara ou São Luís. (...) [A] ação oficial exhibe total desconhecimento e desrespeito pelos sistemas de apropriação e manejo dos recursos básicos, tal como praticado por esses grupos étnicos, sobrepondo o decreto de desapropriação e as metas a ele subjacentes, no contexto do governo militar, aos direitos adquiridos e, a partir de 1988, reconhecidos pelo próprio Estado, desses grupos de existirem e se organizarem autonomamente.

68. Em acréscimo, a Comissão registra que no ano de 2006 foi publicado um laudo antropológico<sup>41</sup> “encomendado pelo Ministério Público Federal para fundamentar a ação civil pública ambiental e étnica em favor do reconhecimento dos direitos” das comunidades *quilombolas*. Este laudo pericial foi conduzido pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, quem, como se indicou previamente, foi integrante da comissão técnica do MIRAD durante a década de 1980.

69. Com relação ao traslado das comunidades, o laudo assinalou que em alguns casos o funcionário estatal encarregado do traslado era um veterinário. Informou-se que nas operações foram empregados soldados que haviam sido recrutados nas mesmas comunidades, que se trasladavam de dois a três famílias por dia. Mencionou-se que os militares apressavam as pessoas que demoravam a deixar suas casas, e os faziam subir em um caminhão para serem levados às agrovilas. Foi observado que, nas agrovilas, as casas estavam numeradas e pré-atribuídas.

70. O laudo ressaltou que diversas comunidades *quilombolas* foram trasladadas a uma mesma agrovila, e que foram identificados com o nome de somente uma das comunidades<sup>42</sup>. Mencionou-se que isso gerou conflitos internos que antes não existiam. Foi assinalado que a visão estatal das agrovilas tinha como objetivo tratar as comunidades como um “campeinato parcelar”, sem levar em conta o caráter coletivo da propriedade.

71. O laudo pericial assinalou que as comunidades deslocadas para as agrovilas se viram afastadas “das praias e do acesso a recursos florestais”. Foi mencionado que experimentaram uma grande redução das suas atividades agrícolas em consequência da insuficiência de terras, das suas atividades de pesca e das suas atividades de extração e coleta. Acrescentou-se que a divisão em parcelas representou uma mudança cultural profunda que prejudicou o costume da solidariedade entre as comunidades para o acesso a recursos naturais.

72. Sobre a pesca, foram identificadas as seguintes limitações: i) exigência de portar passes expedidos com períodos de curta validade para acesso às praias; e ii) proibição total da pesca durante longos períodos devido ao lançamento de foguetes, comunicada na última hora.

73. Com relação às moradias, o laudo sustentou que os deslocamentos desbarataram as formas tradicionais de produção e intercâmbio produtivo com outras comunidades e a autonomia produtiva e de ocupação do espaço. Mencionou-se que as famílias das agrovilas ficaram encerradas em lotes individualizados muito

<sup>41</sup> Anexo 2.

<sup>42</sup> A CIDH registra a documentação sobre o reassentamento de várias comunidades em uma mesma agrovila: Peru (Novo Peru): 6 comunidades; Pepital: 1 comunidade; Cajueiro: 1 comunidade; Ponta Seca: 3 comunidades; Só Assim: 4 comunidades; Marudá: 16 comunidades; e Espera: 1 comunidade. Veja-se Anexo 2.



pequenos e submetidas a divisões artificiais do espaço e a um controle rígido que incluía a exigência de se pedir autorização ao CLA para a construção de casas. Explicou-se que quando se concede esta autorização, o que não acontece regularmente, a autoridade administrativa é quem determina o lugar onde será feita a construção.

74. O laudo ressaltou que a escassez de alimentos e recursos nas agrovilas resultou em um aumento da pressão sobre as zonas cultiváveis e sobre os recursos hídricos e florestais. Isso comprometeu a rede de relações de troca de produtos e serviços entre os povoados e os mesmos ecossistemas. Por outro lado, mencionou-se que os *quilombolas* das agrovilas não tiveram áreas previamente designadas para os seus cemitérios; que houve destruição dos cemitérios tradicionais, como o cemitério do antigo Peru; e que há restrições do ingresso de quilombolas aos cemitérios em área sob o estrito controle do CLA, assim como proibição de novos enterros nesses mesmos cemitérios, contrariamente às tradições e à vontade dos quilombolas de serem enterrados junto aos seus antepassados.

75. Na sequência se reproduz a sistematização realizada pelo perito Wagner sobre alguns dos efeitos sofridos pelos moradores das agrovilas<sup>43</sup>:

<b>QUADRO-RESUMO</b>	
<b>Denominação</b>	<b>Resumo dos problemas apontados pelos moradores</b>
Peru	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesca marítima prejudicada pela longa distância do mar;</li> <li>- Exigência de crachás para permitir acesso à praia;</li> <li>- No período de lançamento de foguetes: o CLA avisa na última hora, interdita totalmente a pesca e mantém a interdição por um tempo muito longo (45 a 60 dias), não há reparo ou qualquer indenização pelos dias parados;</li> <li>- Terreno das glebas (lotes) acha-se esgotado, baixa produção de mandioca obrigam a comprar farinha para o consumo cotidiano;</li> <li>- Cocais são insuficientes para a quantidade de famílias assentadas;</li> <li>- Pesca no igarapé prejudicada (mariscos apanhados antes do tempo, afetando reprodução) pela grande pressão dos assentados e demais famílias sobre o rio de São João (Periaçu);</li> <li>- Controle excessivo da Aeronáutica, dificultando a construção de casa para os filhos;</li> <li>- Mais de 33 famílias vivendo na agrovila e sem casas para morar;</li> <li>- Ameaças constantes de remover as casas que teriam sido construídas na agrovila sem autorização da Aeronáutica;</li> <li>- A caça tornou-se inviável devido ao desmatamento;</li> <li>- Não têm documentação das casas e temem pelo futuro.</li> </ul>
Pepital	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O estado precário das casas de alvenaria;</li> <li>- Glebas esgotadas e com baixa produção;</li> <li>- Falta de documentos de propriedade da casa e do lote ("gleba");</li> <li>- Dificuldade de transporte no inverno;</li> <li>- A pesca está praticamente inviabilizada;</li> <li>- Não há babaçuais perto da agrovila;</li> <li>- No posto médico não há remédios;</li> <li>- Obrigatoriedade de comunicar à Aeronáutica antes de consertar as casas;</li> <li>- Nada pode ser feito nas agrovilas sem prévia autorização da Base;</li> </ul>

<sup>43</sup> Anexo 2, págs. 82 e 83.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ameaças da Base de derrubar casas feitas sem autorização.</li> </ul>
Cajueiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas de plantio ("glebas") muito reduzidas;</li> <li>- Baixa fertilidade do solo, baixa produção, fome;</li> <li>- Falta de documentação da casa e da gleba;</li> <li>- Falta de vazante para plantios curtos;</li> <li>- Pesca praticamente impedida.</li> </ul>
Ponta Seca	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Localização longe do mar;</li> <li>- Pesca tornou-se atividade esporádica e acessória;</li> <li>- A qualidade do solo das glebas não é boa;</li> <li>- Baixa produção de mandioca;</li> <li>- Não tem documentação da casa e da gleba;</li> <li>- A construção de casa para os filhos deve ter autorização do CLA e, se autorizada; o lugar será aquele determinado pelo CLA;</li> <li>- Precariedade das casas;</li> <li>- Acesso à praia só com crachá renovado a cada três meses;</li> <li>- Dificuldades no abastecimento de água;</li> <li>- Caminhos de acesso à agrovila são precários.</li> </ul>
Só Assim	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não têm conseguido manter os filhos na comunidade devido à proibição de fazer novas casas;</li> <li>- Falta de documentação das casas e da gleba;</li> <li>- Derrubada de casas construídas sem autorização do CLA;</li> <li>- Mudanças frequentes no comando da Base dificultam o cumprimento dos acordos feitos (cada comandante executa a assistência às agrovilas de maneira diferente);</li> <li>- O estado precário das casas de alvenaria;</li> <li>- Dificuldades no abastecimento de água;</li> <li>- Não há escola na agrovila, as crianças têm que ir para Pepital.</li> </ul>
Marudá	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indenização insuficiente e não paga no deslocamento;</li> <li>- Localização longe do mar;</li> <li>- Impedimento de livre acesso à praia;</li> <li>- Pesca inviabilizada;</li> <li>- Falta de documentação comprobatória de propriedade da casa e da gleba;</li> <li>- Baixa fertilidade da terra;</li> <li>- Impedimento de acesso ao antigo cemitério;</li> <li>- Intervenção excessiva da Aeronáutica (construção de novas casas, autorização para conserto das casas);</li> <li>- Migração intensa para São Luís (capital).</li> </ul>
Espera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Localização longe do mar;</li> <li>- Grande distância até locais de pesca;</li> <li>- Tempo de proibição de acesso à praia muito longo;</li> <li>- Migração dos filhos para a cidade;</li> <li>- Falta de cemitério;</li> <li>- Esgotamento das terras nas glebas;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa produção;</li> <li>- Esgotamento dos igarapés mais próximos.</li> </ul>
--	--

76. O laudo também mencionou que houve uma “intensa migração” à sede de Alcântara, o que causou congestão no município, onde apareceram favelas. Ressaltou-se que a maioria dos membros das comunidades denunciou a falta de pagamento ou a insuficiência das indenizações.

77. O laudo pericial concluiu que, em virtude das visitas, estudos de campo e tomada de declarações, foram observadas as seguintes dificuldades das comunidades quilombolas após seu reassentamento: i) prejuízo ou impossibilidade da caça devido ao desmatamento; dificuldades para conseguir trabalho; ii) fome causada pela falta de trabalho, pelas dificuldades para pescar [e caçar] e para cultivar as parcelas; iii) controle excessivo exercido pela Força Aérea, que dificulta e até proíbe a construção de casas, e que determina unilateralmente o lugar onde serão construídas as casas autorizadas; iv) dificuldades com o transporte e precariedade dos caminhos de acesso às agrovilas; v) falta de pagamento da indenização ou pagamento de uma indenização módica e insuficiente; vi) dificuldades com o abastecimento de água; vii) problemas relativos aos serviços de saúde, como falta de medicamentos no posto médico; viii) êxodo rural e formação de favelas e assentamentos precários na zona urbana do município; ix) comunidades sem escola; x) falta de cemitérios e impedimento do acesso aos antigos cemitérios. Nessa perícia se menciona que tais problemas também foram ressaltados em um relatório da Assessoria Antropológica do Ministério Público Federal de 6 de outubro de 1999 e em um ofício do Ministério Público Federal de 21 de fevereiro de 2001. A CIDH não conta com tais documentos.

78. Finalmente, o laudo ressaltou que o impacto de todas as medidas adotadas pelo CLA limitou “drasticamente a sobrevivência física e a reprodução social das comunidades a partir da destruição de sua base física”. O laudo assinalou que só se poderá pensar em uma eventual coexistência se forem reconhecidos os “direitos étnicos e seu correspondente territorial” e se forem adotadas todas as medidas necessárias, em especial: i) “reconhecer a relevância do território étnico”; ii) rever as “iniciativas que indicam novos deslocamentos compulsórios”; iii) cumprir as “exigências para o licenciamento ambiental do projeto do CLA”; rever “os critérios que definiram a extensão de uma área dessa amplitude para uma base de lançamento de foguetes”; iv) “reparar os danos provocados pelos impactos”; e v) “estabelecer formas de interlocução e diálogo permanentes”, com vistas a “restaurar a confiabilidade mútua”.

## 2. Relatórios estatais, e declarações de autoridades públicas e comunidades reassentadas

79. A Comissão registra que as próprias autoridades do CLA mencionaram que haviam assentado famílias de diferentes comunidades em uma mesma agrovila<sup>44</sup>. Além disso, a CIDH toma nota sobre as diversas declarações apresentadas na audiência pública perante ela realizada em 12 de novembro de 2019. Com relação à situação das comunidades *quilombolas* reassentadas, o senhor Frazão, então funcionário do CLA, sustentou que as comunidades reassentadas nas agrovilas receberam alimentação. Explicou que as terras eram de boa qualidade e que inclusive foi dada eletricidade. Sem prejuízo disso, o senhor Frazão reconheceu que o acesso ao litoral foi “restrito na área que foi ocupada pelo centro, em que foi construído o aeroporto e as vilas dos residentes”; “todos os moradores [fo]ram cadastrados”, “a área que já foi ocupada tinha uma guarita, como toda área militar”; “o acesso [ao mar] realmente era controlado, pois aquela área é uma área militar, portanto é uma área de segurança.”

80. De sua parte, a funcionária do Ministério Público Federal, Deborah Macedo Duprat de Brito Pereira, salientou, em resumo, que:

- Nos deslocamentos dos anos oitenta não se levou em conta o caráter coletivo das comunidades, não se garantiram espaços ecologicamente compatíveis aos deslocados e lhes foi negado o direito de construir casas. Há pessoas que foram deslocadas em princípio dos anos oitenta e que, contudo, não foram indenizadas.

<sup>44</sup> Anexo 3. Relatório sobre a situação patrimonial do CLA de 6 de junho de 2001. Ação civil pública contra a União, o IBAMA e Infraero de 10 de novembro de 1999. Anexos 11, 12 e 17 à petição inicial.

- As comunidades atravessaram um processo de desorganização econômica e tinham dificuldades para chegar ao mar. Por exemplo, as pessoas deslocadas para o interior caminhavam mais de trinta quilômetros por dia para irem pescar e muitas vezes não lhes era permitido fazê-lo porque parte das terras estava controlada por agentes do Estado.
- As agrovilas ficaram pequenas para o crescimento das famílias, o que fez com que muitas pessoas migrassem para as cidades.
- As comunidades “vivem a agonia de não saber qual será o seu destino”, “vivem isso há mais de quarenta anos”; “não há respeito ao território coletivo, as comunidades vivem essa ameaça permanente de remoção, não conseguem projetar um futuro coletivo porque não sabem o que vai acontecer com suas vidas”<sup>45</sup>.

81. O perito Alfredo Wagner Berno de Almeida também reiterou as conclusões vertidas no seu laudo já referido e assinalou que antes do processo de instalação do CLA, as comunidades *quilombolas*, em particular os que viviam na costa, tinham recursos abundantes. Explicou que ditos recursos foram limitados drasticamente após seu reassentamento. O senhor Wagner sustentou que ainda que suas condições sanitárias, de vida e de moradia fossem difíceis quando ocupavam seus territórios tradicionais, não tinham nenhum temor e tinha “um nível de vida extremamente superior” ao que têm hoje nas agrovilas.

82. A Comissão também observa que no âmbito de uma ação civil pública apresentada pelas comunidades *quilombolas* reassentadas, que será descrita em uma seção posterior, o Ministério Público Federal destacou o seguinte: i) os efeitos negativos na cultura, na economia e na vida social dos grupos deslocados, com grandes perdas do grau de interação entre os povoados; ii) os laudos do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida que indicam que nos reassentamentos realizados não teria sido observado nem sequer a fração mínima da parcela exigida pelas leis agrárias; iii) que no estudo de impacto ambiental não se levou em conta a unidade sociocultural das comunidades afetadas pelo CLA, e que não foram compreendidos nem avaliados os aspectos culturais tradicionais da população afetada nem foram identificados os espaços de reprodução da cultura e do modo de vida das comunidades; iv) no estudo de impacto ambiental não teria sido abordado o impacto do CLA em relação à restrição da disponibilidade de recursos naturais, e não teria sido demonstrado cuidado e reflexão com respeito à organização e à lógica da produção tradicional das comunidades; e v) que não teriam sido levados em conta os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais das comunidades nem as relações de interdependência entre elas<sup>46</sup>.

83. Finalmente, a Comissão registra uma carta firmada por membros de diversas comunidades reassentadas em agrovilas dirigida ao então Ministro do Desenvolvimento Social e Luta contra a Fome, na qual se mencionou o seguinte:

[Nós] plantávamos, pescávamos, caçávamos, praticávamos o extrativismo vegetal, antes de sermos tirados de nossos lugares pela Aeronáutica, para implantação do Centro de Lançamento de Alcântara, e a quantidade de alimentos que produzíamos com nosso próprio trabalho, de forma sustentável. Apesar das dificuldades, alimentávamos nossos filhos e vendíamos nossa produção em São Luís e Alcântara. Hoje [...] não temos onde pescar, onde plantar, onde caçar. Onde nos colocaram, era lugar de roça de outros povoados, como Rio Grande. Eles também foram prejudicados e, hoje, não têm onde plantar, embora não sejam agrovilas (...). “Nossos mortos ficaram para trás. Onde muitos de nós morávamos se transformou no lixão da Base de Lançamento de Foguetes, como é o caso de parte do Peru velho. Nosso cemitério do Peru, onde se enterravam os mortos de muitos povoados não existe mais.” (...) Além das duas mil famílias já remanejadas, o atual governo brasileiro planeja retirar compulsoriamente mais de trezentas famílias de nossos lugares para ampliação e aluguel do Centro de Lançamento de Alcântara (...). Nas agrovilas, nossas famílias foram jogadas há vinte anos, sem nenhum apoio, sem assistência técnica, em terras inférteis. Os mais novos perderam o conhecimento que os pais tinham da natureza.  
(...)

O governo brasileiro quer resolver problemas do mercado aeroespacial. O atual coronel da Base disse na última SBPC regional, na Universidade Estadual do Maranhão, para centenas de pessoas, que 2000 famílias não são nada perto de 170 milhões de brasileiros. Então nós fomos escolhidos para ir ao sacrifício? Por que? Porque somos cidadãos de segunda categoria? Somos seres humanos inferiores? O governo pretende

<sup>45</sup> CIDH. Audiência Pública.

<sup>46</sup> Anexo 3. Ação civil pública contra a União, o IBAMA e Infraero de 10 de novembro de 1999. Anexo 17 à petição inicial.

retirar mais gente de seus lugares [...]. Já basta! Tiraram famílias de seus lugares de moradia e colocaram em locais de roças de outros. Tiraram os vivos e deixaram os mortos (nossos cemitérios) para trás. Tiraram famílias da beira da praia, com alimentos em abundância e colocaram no seco, em áreas inférteis. Nós estamos sofrendo há vinte anos e a natureza está sofrendo também.

(...)

Somos brasileiros, somos cidadãos, temos direito ao nosso território garantido pelo Artigo 68 da Constituição Federal e pela Fundação Palmares, do Ministério da Cultura, que nos reconheceu com território étnico. Queremos garantia dos nossos direitos à moradia, ao trabalho, ao acesso aos recursos naturais, à escola, à estrada, ao alimento de todos os dias. O combate à fome e a melhoria na qualidade de vida, Senhor Ministro, no caso de Alcântara, não se resolve somente com cesta básica e com bolsas, mas, principalmente, garantindo nossa permanência nos nossos lugares, com o controle sobre nossos territórios conquistados por nossos ancestrais escravos e indígenas e que nos pertencem por direito<sup>47</sup>.

## E. Ampliação do CLA e acordos posteriores

84. Em agosto de 1991 a Presidência da República emitiu um decreto para ampliar a área declarada inicialmente de utilidade pública pelo governo do Maranhão a 10.000 hectares adicionais<sup>48</sup>. Segundo a parte petionária, tal ampliação implicou que cerca de 55% do território do município de Alcântara passou a estar vinculado ao projeto do CLA<sup>49</sup>.

85. O Estado sustentou que tal ampliação se devia a duas razões principais: i) uma fazenda tinha 2.600 hectares fora da área de desapropriação, e seu proprietário pediu à Força Aérea que a comprasse; e ii) um levantamento cartográfico mostrou que algumas áreas eram maiores do que se dizia no registro, o que levou ao acréscimo de cerca de 7.400 hectares<sup>50</sup>.

86. A CIDH observa que, de acordo com o assinalado pelo Estado, em 1996 foi realizado um convênio entre a Agência Espacial Brasileira, o Ministério da Aeronáutica e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Mencionou-se que em virtude do referido convênio tal empresa assumiu a responsabilidade pelas tarefas de administração, exploração comercial e desenvolvimento da infraestrutura do CLA<sup>51</sup>.

87. Em relação a tal convênio, a parte petionária mencionou que o Departamento de Desenvolvimento Aeroespacial da Infraero começou a elaborar um modelo para o uso comercial do CLA. Em acréscimo, sustentou que em fevereiro de 1998 o Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira adotou uma resolução pela qual foi estabelecida a diretriz de que se devia “propiciar iniciativas de exploração comercial, prioritariamente pelo setor privado, de serviços e produtos resultantes das atividades espaciais ou relacionados com elas”. Mencionou-se que em tal resolução recomendou-se continuar as negociações com empresas privadas sobre o uso comercial do CLA<sup>52</sup>.

88. A Comissão registra que nessa época o Estado iniciou medidas para o reassentamento de novas comunidades *quilombolas* afetadas pela ampliação do CLA. Conforme um Decreto Ministerial de fevereiro de 1995, indicou-se que o INCRA aprovou um projeto especial para reassentar 594 famílias *quilombolas*<sup>53</sup>. Em acréscimo, em 1998 vários técnicos do CLA visitaram o território de tais comunidades, que disseram que não aceitavam as condições de transferência. Mencionou-se que consideravam que os recursos naturais que estavam sob seu controle já eram escassos para o contingente demográfico que tinham<sup>54</sup>.

89. A Comissão também registra a declaração realizada pela funcionária do Ministério Público Federal, Deborah Duprat de Britto Pereira, na audiência pública perante a CIDH. Nesse sentido, a senhora Duprat

<sup>47</sup> Anexo 1, págs. 279 a 282.

<sup>48</sup> Anexo 3. Decreto Presidencial de 8 de agosto de 1991. Anexo 9 à petição inicial.

<sup>49</sup> Petição inicial.

<sup>50</sup> Escrito do Estado de 29 de janeiro de 2002.

<sup>51</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

<sup>52</sup> Petição inicial.

<sup>53</sup> Anexo 3. Decreto Ministerial SR-12/No.14 de 23 de fevereiro de 1995. Anexo 10 à petição inicial.

<sup>54</sup> Anexo 1, pág.56.

sustentou que na década de 90 algumas comunidades *quilombolas* passaram por um processo de expulsão, ordenado à época pela empresa estatal Infraero<sup>55</sup>.

90. Ademais, a CIDH registra que, segundo uma perícia de 2006<sup>56</sup>:

- Em 1997, a Infraero anunciou o deslocamento de mais famílias. Nesse mesmo ano, “[a] Fundação Cultural Palmares, atendendo ao pleito das famílias atingidas, autoriz[ou] os levantamentos preliminares para identificação das comunidades remanescentes de quilombo”. Em 1998, o programa de “Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão divulgou os primeiros resultados dos mencionados levantamentos que assinalaram 26 povoados compreendidos por essas comunidades e alertavam para dezenas de outros povoados em situação similar”.

- Em 1998 foram realizadas visitas de técnicos do CLA ao território étnico com o intuito de operacionalizar medidas de deslocamento. A equipe encarregada dos trabalhos de “transferência e assentamento” era composta por dois veterinários, uma pedagoga e dois técnicos agrícolas. Os povoados de Mamuna, Brito, Itapera, Baracatiua e Caiuaua não aceitaram os termos da “transferência”. Centenas de famílias com deslocamento compulsório já previsto seriam assentadas junto aos povoados de Itapuaua, Murari, Esperança e Cajitiua, que se opuseram ao assentamento por considerarem que os recursos naturais sob seu controle já eram escassos diante do contingente demográfico que tinham.

91. A CIDH registra que a parte petionária informou que o referido reassentamento não terminou de ser realizado devido às ações judiciais apresentadas, às quais se fará referência na seção seguinte. A CIDH não conta com documentação adicional relacionada sobre se com a ampliação do CLA na década de 1990 se fez efetivamente um reassentamento de novas comunidades *quilombolas*.

92. Com relação à ampliação do CLA nesta época, a CIDH registra o relatório de pesquisa proporcionado pela parte petionária que assinalou que se tinha como objetivo realizar convênios com outros países, o que poderia afetar outras comunidades *quilombolas*. Tal relatório assinalou o seguinte:

(...) a Agência Espacial Brasileira pensa consolidar o projeto do Centro Espacial de Alcântara, reservando espaços para instalação de novos sítios de lançamento, com vistas a seu aluguel para outros países, as famílias das agrovilas podem ser novamente atingidas, [...] existindo a possibilidade concreta de serem outra vez expropriadas e remanejadas.<sup>57</sup>

93. Efetivamente, a Comissão registra a documentação relacionada com acordos firmados pelo Estado brasileiro com outros Estados relacionados com atividades do CLA:

- Em 18 de abril de 2000 o Estado brasileiro firmou um acordo com o governo dos Estados Unidos. Isto com fins de estabelecer salvaguardas tecnológicas relacionadas com a participação dos Estados Unidos nos lançamentos realizados do CLA. Conforme a Infraero, tal acordo serviria para salvaguardar bens, equipamento e tecnologia dos Estados e empresas que participaram na exploração comercial da base. O referido acordo também incluía obrigações para o Brasil, entre elas a delimitação de áreas restritas de acesso controlado pelos Estados Unidos, o livre acesso de funcionários do governo estadunidense e a proibição da inspeção pelo governo brasileiro de contêineres selados recebidos ou enviados pelos Estados Unidos<sup>58</sup>.

- Entre os anos de 2002 e 2004 o Estado celebrou acordos com a Ucrânia sobre i) salvaguardas tecnológicas em lançamentos realizados desde o CLA; ii) cooperação em programas nacionais e comerciais de lançamento de foguetes. A Comissão também observa que era prevista a criação de uma empresa conjunta binacional que se encarregaria das operações de lançamento de um foguete ucraniano no CLA, denominada Alcântara Cyclone Space (ACS)<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> CIDH. Audiência Pública.

<sup>56</sup> Anexo 2.

<sup>57</sup> Anexo 1, págs. 271 a 273.

<sup>58</sup> Anexo 3. Acordo sobre salvaguardas tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos. Anexo 2 à petição inicial.

<sup>59</sup> Decreto No.5.266 de 8 de novembro de 2004.

94. Cabe assinalar que o acordo de 2000 confirmou textualmente a promoção do “*uso comercial* do Centro de Lançamento de Alcântara”<sup>60</sup>. Em abril de 2001, o acordo foi remetido ao Congresso Nacional do Brasil para sua análise e aprovação. Vários parlamentares se opuseram por completo ou parcialmente, e propuseram modificações. Enquanto isso, foi negociado acordo similar com a Ucrânia: o Acordo sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas com a participação da Ucrânia em lançamentos realizados do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em 16 de fevereiro de 2002, que foi aprovado pelo Congresso Nacional em outubro de 2003<sup>61</sup>. Nesse mês se firmou em Brasília o Tratado entre Brasil e Ucrânia sobre cooperação a longo prazo na utilização do veículo de lançamento Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara (o “Tratado Cyclone”), com o fim de promover a cooperação a longo prazo entre ambos os países em programas nacionais e comerciais de lançamento de foguetes. No tratado se previa a criação de *Alcântara Cyclone Space*, uma empresa conjunta binacional que se encarregaria das operações de lançamento do foguete ucraniano Cyclone-4 no CLA. O Tratado Cyclone foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 11 de agosto de 2004 e pelo Senado federal em 16 de setembro de 2004<sup>62</sup>. Em 8 de novembro de 2004, a Presidência da República do Brasil promulgou um acordo com o Governo da Ucrânia com o fim de realizar atividades conjuntas no CLA<sup>63</sup>.

95. No estudo técnico anexado pela parte peticionária assinala-se que esses acordos foram feitos após nenhum artefato espacial ter sido posto em órbita do CLA. Em consequência, o governo começou a considerar a possibilidade de arrendar a base a países que tivessem uma tecnologia espacial desenvolvida. Os acordos resultantes representaram um maior risco de novos deslocamentos para as comunidades<sup>64</sup>.

96. A CIDH registra que a parte peticionária ressaltou que as comunidades *quilombolas* não foram consultadas sobre a adoção desses acordos. Por sua parte, o Estado não questionou esta informação.

97. Com relação à situação das comunidades *quilombolas* durante a década de 1990 a 2000, a CIDH observa que o laudo pericial assinalado previamente menciona que “vivem com a ameaça constante de perderem bens essenciais” e “[r]essentem-se de uma total indefinição quanto ao futuro”. Além disso, sentem-se inseguras e humilhadas porque não lhes foi informado devidamente sobre as medidas que desestruturaram o território *quilombola*. Segundo o laudo, “os responsáveis pela implantação do CLA, (...) desde a decretação da área, jamais lhes apresentaram publicamente um cronograma de execução das atividades previstas referente a deslocamentos de famílias, para que possam ter conhecimento das operações de que são objeto”.

98. A perícia ressalta, contudo, que existe a ameaça de deslocamento de outras comunidades *quilombolas*, principalmente as que se encontram na chamada “área de segurança” do CLA, e que estas “já expressaram sua negativa frente a essa medida, porque consideram que os recursos naturais disponíveis são escassos e não suportarão o aumento da nova pressão demográfica”<sup>65</sup>.

99. Com relação a novos reassentamentos das comunidades, o laudo indicou o seguinte:

(...) não existe um estoque de recursos que autorize deslocamentos e os próprios moradores das áreas cogitadas recusam essa possibilidade. Além disso, o malogro da experiência de agrovilas não autoriza experiências similares. Afinal, a inviabilidade ecológica de lotes diminutos dispostos em areias quartzosas, coloca limitações à sobrevivência física que são por demais conhecidas de todos aqueles que vivem no município. Configura-se uma resistência a qualquer iniciativa de deslocamento. Acrescento, para efeito de complementação, que os que moram nas agrovilas são vistos pelos demais como numa posição hierarquicamente “inferior”, porquanto não podem competir em termos de produção com aqueles que se mantiveram nos povoados. As agrovilas ficaram em desvantagem mesmo concentrando todos os serviços

<sup>60</sup> Acordo sobre salvaguardas tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos. Petição inicial de 16 de agosto de 2001.

<sup>61</sup> ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Rio de Janeiro, agosto de 2006, págs. 103-105.

<sup>62</sup> ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. págs.105-106.

<sup>63</sup> Decreto No. 5.266 de 8 de novembro de 2004.

<sup>64</sup> Anexo 1, págs. 153 e 154.

<sup>65</sup> Comunidades Águas Belas, Baracatuiua, Barbosa, Brito, Caiuana, Itapera, Mamuna, Mamuninha, Pacoval e São Francisco. Em: Anexo 2, págs. 25, 84 e 87.

e vantagens propiciadas por inúmeros projetos oficiais (eletrificação, crédito e custeio, casas de alvenaria, caixas d'água, arruamento e planejamento urbano) porque não têm porto, nem têm proximidade dos recursos hídricos mais abundantes, vivem sob o signo da escassez e, sobretudo, não conseguem reproduzir a unidade de trabalho familiar, posto que há uma desagregação dos núcleos familiares. As glebas são diminutas e insuficientes para uma produção permanente e registra-se uma migração crescente não apenas de jovens, mas de grupos familiares<sup>66</sup>.

100. O perito Alfredo Wagner Berno de Almeida, na audiência pública realizada perante a Comissão, ainda assinalou o seguinte:

- A empresa Alcântara Cyclone Space “destruiu as nascentes, devastou todas as áreas de plantio, destruiu os caminhos antigos, de maneira que as pessoas que viviam ali há três séculos não conseguem mais se movimentar”.

- O CLA proibiu em diversas áreas que os *quilombolas* tenham plantios.

- As condições de vida das comunidades se tornaram tão difíceis que, atualmente, elas estão plantando clandestinamente dentro da área do CLA<sup>67</sup>.

101. A Comissão também registra as informações fornecidas pela parte petionária com relação às ameaças e assédios que vêm recebendo por parte da Força Aérea e de funcionários do CLA. O que vem sendo feito para que não ingressem nas zonas demarcadas pelo Estado para o funcionamento e operação do centro. Foi mencionado que tais ameaças e assédios também se deram para com membros das comunidades reassentadas em agrovilas que queriam construir casas. Foi explicado que em alguns casos foram demolidas as construções que não tinham autorização estatal<sup>68</sup>. Tais fatos foram denunciados perante as autoridades judiciais, como será mencionado na próxima seção.

## F. Medidas informadas pelo Estado

102. Frente à situação das comunidades reassentadas, a CIDH registrou as informações apresentadas pelo Estado brasileiro. Com relação às alegadas falhas em matéria de saúde e educação, o Estado assinalou que isso era responsabilidade dos demais entes federativos. Sobre as agrovilas, explicou que suas terras poderiam necessitar melhorias no futuro. Argumentou que não se proibia a construção de casas, mas que as pessoas que estivessem interessadas em ampliar a moradia teriam que seguir os procedimentos estabelecidos. Explicou que a presença de funcionários estatais era para que houvesse uma ocupação ordenada das agrovilas, o que incluía o controle do acesso e a imposição do uso de crachás nas áreas de pesca para garantir a segurança do trânsito de pessoas. Também explicou que as restrições do trânsito na estrada estatal de acesso às comunidades se davam por razões de segurança.

103. Com relação às alegadas restrições para o acesso a cemitérios, o Estado sustentou que não tinha conhecimento de que houvesse sido negado o acesso à área ou o registro de pedidos de visitas ao lugar. Com relação às condições laborais, o Estado registrou as informações sobre o “arregimento de mulheres, nos povoados e agrovilas, para o trabalho doméstico em residências de funcionários do CLA, bem como em suas próprias instalações, sem assinatura da carteira de trabalho e em importância inferior ao salário mínimo”, e o “utilização, por funcionários [do] CLA, de expressões injuriosas e racistas contra os moradores dessas áreas”. Sobre tal situação o Estado ressaltou que o CLA “não é juridicamente responsável pelas relações trabalhistas pactuadas entre os seus funcionários (como cidadãos) com terceiros – pessoa física, qualquer que seja a linha de fornecimento do serviço”, que a direção do Centro “desconhece e repudia quaisquer atitudes comportamentais nesse sentido [racista]”, que 80% dos soldados são de Alcântara e que vários profissionais do Centro são nascidos no Maranhão<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> Anexo 2, pág.99.

<sup>67</sup> CIDH. Audiência Pública.

<sup>68</sup> Escrito da parte petionária de 15 de outubro de 2006.

<sup>69</sup> Escrito do Estado de 29 de janeiro de 2002.



104. Em 20 de novembro de 2003 foi publicado o Decreto 4.887, cuja finalidade era regulamentar “o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”. Um documento público juntado pelo Estado afirma que o referido Decreto, “em consonância com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, reconheceu como elemento fundamental para a identificação das comunidades a autodefinição”; e, ademais, estabelece “a criação de um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades, a ser desenvolvido em conjunto com as representações das comunidades quilombolas.”<sup>70</sup>

105. Em 27 de agosto de 2004 o Estado emitiu um decreto pelo qual estabeleceu o Grupo Executivo Interministerial (GEI). A missão do GEI era articular, propiciar e acompanhar as medidas necessárias para o desenvolvimento sustentável do município de Alcântara. De acordo com o GEI, as medidas necessárias para o desenvolvimento sustentável do município “serão definidas de acordo com as necessidades e características da população local, respeitadas as peculiaridades étnicas e sócio-culturais das comunidades quilombolas”. A CIDH registra que, conforme o assinalado pela parte peticionária, o GEI estava integrado unicamente por representantes governamentais<sup>71</sup>.

106. Conforme o relatório do GEI, foi feita uma visita a duas agrovilas, e foram registradas as seguintes reclamações das comunidades: **i)** “necessidade urgente” de regularização fundiária, principalmente porque “a precariedade da posse leva à necessidade de obter autorização do Comando da Aeronáutica para toda e qualquer alteração nas casas e na estrutura das agrovilas”; **ii)** falta de indenização das comunidades deslocadas nos anos 1980 pelas perdas sofridas; **iii)** “a dimensão dos lotes não atende à forma de cultivo da comunidade” e as terras são de qualidade baixa e inferior às desfrutadas antes dos deslocamentos; **iv)** dificuldades de acesso direto ao mar e aos igarapés; **v)** “alteração significativa dos costumes das comunidades remanescentes de quilombos”, “perda de identidade de uma vida comunitária”, “apatia nos moradores das agrovilas com relação aos seus destinos, pois tudo aparentemente depende do CLA”; **vi)** mau estado dos caminhos, inclusive dos caminhos de acesso às agrovilas, o que incide de maneira negativa na produção de excedente para comercialização; **vii)** a falta de regularidade no atendimento à saúde, a falta de creches e escolas que possibilitem a continuidade dos estudos até o ensino médio, bem como o difícil acesso aos serviços de saúde e educação; **viii)** a acumulação de resíduos sólidos nas agrovilas e em outras localidades do município, incluindo o despejo de lixo a céu aberto e nas margens dos caminhos; e **ix)** a ausência de políticas públicas “orientadas para ocupação da mão-de-obra e geração de renda nas agrovilas e em outras comunidades rurais”.

107. Com relação à infraestrutura das agrovilas, o relatório registrou as seguintes denúncias das comunidades:

[A condição é] visivelmente precária, tendo em vista o estado de suas moradias e da utilização parcial das instalações elétricas e hidráulicas (rede de água), fazendo-se necessário a recuperação e manutenção periódica das casas, o reparo das instalações elétricas e o uso mais intenso da rede água instalada, pois essa rede funciona precariamente por falta de acionamento elétrico das bombas (...) Não há água encanada e não há esgoto, mas sim fossas. A água é coletada de um chafariz central, onde todos têm acesso e carregam a água para suas casas”.

108. No relatório também foi incluída a posição do Diretor de Programas da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. A referida autoridade mencionou que o fundamental era conceder títulos de propriedade da terra, evitar novos deslocamentos forçados e ampliar as zonas de cultivo nas agrovilas.

109. Com relação ao funcionamento do CLA, o GEI argumentou o seguinte:

(...) o projeto do CLA como um todo não conseguiu conferir, após mais de 20 anos do início da sua implantação, o dinamismo esperado no campo econômico-social do município de Alcântara, que apresenta um dos índices de renda per capita e de desenvolvimento humano mais baixos no país (...). [Houve]

<sup>70</sup> Anexo 4. *Relatório Final – GEI Alcântara*. Anexo ao escrito do Estado de 15 de outubro de 2006.

<sup>71</sup> Escrito da parte peticionária de 13 de novembro de 2004.

benefícios para a infraestrutura de transportes, saúde, telefonia e de energia elétrica da região, sem, contudo, atingir um nível adequado e abrangente como esperado pelas comunidades do município”; v) não haveria “a necessidade de novos reassentamentos nos moldes promovidos pelo CLA no passado. [...] [C]ontudo, por motivo de segurança, existe a possibilidade de haver deslocamentos de famílias, as quais deverão ser indenizadas.

110. Em seu relatório, o GEI estabeleceu as seguintes prioridades: **i)** a “delimitação, demarcação e titulação das comunidades quilombolas”; “garantir a permanência das comunidades de Mamuna, Baracatáua, Mamuna II, Itapera, Canelatáua, Retiro, Bom Viver, Mato Grosso e Santa maria, sem que haja novas realocações”, “que não haja avanço territorial e [que] se delimite a área do Centro de Lançamento de Alcântara” e que essa área “não implique em novas realocações”; **ii)** medidas voltadas à agropecuária, à pesca, à aquicultura e à piscicultura, bem como ao resgate, estudo e registro da história de Alcântara com instalação de museu e geração de renda por meio do turismo.

111. Adicionalmente, o GEI destacou a importância de que sejam adotadas as seguintes medidas: i) “indenizações e regularização fundiária e ambiental”; ii) criação de subgrupo da Casa Civil da Presidência da República “para tratar exclusivamente da regularização fundiária das agrovilas, das áreas de quilombolas e do CLA”; iii) “recuperação das agrovilas”, melhorias em “infraestrutura em áreas quilombolas”, eletrificação rural, abastecimento de água e melhorias sanitárias domiciliares em comunidades remanescentes de quilombos, construção de moradias populares, apoio à alimentação escolar na educação básica, apoio ao transporte escolar, distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental e médio, serviço de proteção sócio-assistencial à infância e à adolescência; iv) fomento ao desenvolvimento local, apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas com capacitação e assistência técnica, apoio a projetos de melhoria das condições socioeconômicas das famílias, programa de etnodesenvolvimento solidário das comunidades remanescentes de quilombos, apoio ao beneficiamento e comercialização direta do pescado, aquisição de alimentos dos produtores, criação de oportunidades de trabalho e renda para jovens em situação de maior vulnerabilidade social, medidas voltadas ao fortalecimento da agricultura que incluem apoio à comercialização do babaçu <sup>72</sup>.

112. O Estado informou que o GEI instituiu o Subgrupo de Regularização Fundiária, Meio Ambiente e Moradia por meio da Portaria No. 267, de 13 de abril de 2005, com atribuições afeitas à regularização fundiária e ao acesso à moradia e a recursos por parte “dos moradores de comunidades remanescentes de quilombos e agrovilas de Alcântara”. A referida Portaria estabelece a obrigação do Subgrupo de apresentar um “plano de ação e cronograma de trabalho para equacionar os problemas relacionados à moradia nas comunidades remanescentes de quilombos e nas agrovilas do município de Alcântara” e de “elaborar, em conjunto com a comunidade local,” “proposta de instrumento legal visando garantir o acesso aos recursos naturais pelas comunidades remanescentes de quilombos e pelos moradores das agrovilas, de acordo com seus usos, costumes e tradições, de modo a assegurar a preservação ambiental”. O Estado informou que foram realizadas diversas reuniões com representantes da sociedade civil interessados no desenvolvimento do município de Alcântara<sup>73</sup>.

113. A CIDH também registra que o GEI coordenou a assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica celebrado em agosto de 2005 entre entidades estatais, organizações da sociedade civil e comunidades *quilombolas*. Indica-se que o referido acordo teria como principal objetivo a aplicação de uma política de desenvolvimento sustentável para Alcântara. Para tanto, dispunham-se de medidas relacionadas à regularização da propriedade da terra, do meio ambiente e da moradia, assim como a infraestrutura; políticas sociais; a geração de empregos e renda; políticas de ação afirmativa (“de reparação dos danos sofridos pelas comunidades quilombolas já deslocadas”, visando “a sua reestruturação cultural e material, inclusive viabilizando sua autonomia produtiva”) e ao fortalecimento institucional das associações de comunidades quilombolas<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Anexo 4. *Relatório Final – GEI Alcântara*. Anexo ao escrito do Estado de 15 de outubro de 2006.

<sup>73</sup> Decreto Ministerial 267 de 13 de abril de 2005.

<sup>74</sup> Anexo 4. *Acordo de Cooperação Técnica*. Anexo ao escrito do Estado de 15 de outubro de 2006.

114. O Estado brasileiro também informou sobre a adoção de diversas medidas implementadas à época para garantir os direitos das comunidades *quilombolas*: i) o Programa Brasil Quilombola, com um conjunto de medidas e políticas voltadas à regularização da propriedade da terra e à melhoria da infraestrutura, dos serviços, do desenvolvimento econômico e da participação social; ii) a criação da Subsecretaria de Políticas para as Comunidades Tradicionais da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; iii) a aprovação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, cujo objetivo é reduzir as desigualdades raciais, especialmente quanto à população negra, e apoiar as comunidades remanescentes de *quilombos*; iv) a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, órgão colegiado de caráter consultivo encarregado de propor políticas e velar pela sua aplicação, integrado por representantes do governo e da sociedade civil, entre eles a Coordenação Nacional dos *Quilombos*<sup>75</sup>.

115. A CIDH observa que em um dos relatórios executivos apresentados pelo Estado de avaliação e acompanhamento das medidas para o desenvolvimento sustentável de Alcântara de 2005, conclui-se o seguinte:

(...) a indefinição quanto à regularização fundiária de todo o território quilombola, a qual está condicionada, em boa parte, à demarcação das áreas dos sítios pretendidos pela AEB [Agência Espacial Brasileira], foi o principal entrave para a realização de diversas ações e é a responsável pela insegurança que ainda perdura nas comunidades de Alcântara<sup>76</sup>.

### G. Acontecimentos mais recentes

116. A Comissão registra que, conforme informações de conhecimento público, em 18 de março de 2019 foi celebrado o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre Estados Unidos e Brasil. O objetivo do referido acordo era o de estabelecer a regulamentação jurídica da participação dos Estados Unidos nos lançamentos desde Alcântara. No acordo se faz menção a “áreas restritas” (áreas com acesso limitado a pessoas autorizadas pelo governo dos Estados Unidos), a “áreas controladas” (áreas com acesso limitado a pessoas autorizadas pelos governos envolvidos nas atividades de lançamento) e à permissão para que servidores do governo dos Estados Unidos inspecionem as áreas restritas e as áreas controladas. A CIDH observa que no acordo não se faz menção expressa às comunidades *quilombolas*<sup>77</sup>. A parte peticionária, na audiência pública perante a CIDH, também destacou que as comunidades não foram consultadas sobre o referido acordo.

117. A Comissão registra a declaração de André Luis Barreto Paes, membro do programa espacial brasileiro, na qualidade de testemunha apresentada pelo Estado no âmbito da audiência pública perante a CIDH. O Senhor Barreto argumentou o seguinte:

- O acordo entre Brasil e Estados Unidos é o resultado de um texto que “vem sendo trabalhado” desde [o ano] 2000 com a finalidade de “salvaguardar tecnologias, segredos industriais, propriedade intelectual dos países”.
- O acordo implicará, para o programa espacial brasileiro, “um melhor aproveitamento de todos os investimentos feitos até hoje em Alcântara”. O Acordo não trataria de novos deslocamentos, mas, independente da assinatura ou não do acordo, novos deslocamentos e a ampliação da área do CLA como previsto nos anos 1980 poderiam acontecer “em decorrência do desenvolvimento econômico”, com a ressalva de que relocações ou ampliações futuras devem respeitar a legislação.
- As comunidades *quilombolas* poderão se beneficiar com a implementação do Acordo no tocante à “geração de emprego” e à “melhoria da qualidade de vida (...) com o aumento das atividades espaciais”.
- Os *quilombolas* não foram consultados sobre o acordo entre Brasil e Estados Unidos porque é um acordo entre países. Explicou que deverão ser consultados em caso de “expansão, de influência direta”.

<sup>75</sup> Escrito do Estado de 12 de julho de 2005.

<sup>76</sup> Anexo 4. *Plano de Trabalho e 1º Relatório Executivo de Avaliação e Acompanhamento das Ações para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara*. Anexo ao escrito do Estado de 15 de outubro de 2006.

<sup>77</sup> Agência Espacial Brasileira. *Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas – Brasil e Estados Unidos*. Abril de 2019.

118. A Comissão observa que em abril de 2019 membros da Câmara dos Deputados manifestaram preocupação pela possível afetação das comunidades *quilombolas* em face de tal acordo. O Ministério da Defesa respondeu o seguinte:

[O acordo] não trata de questões fundiárias [...]. Contudo, caso a ratificação do AST pelo Congresso promova, como se espera, um incremento nos negócios e isso leve o Governo Brasileiro a prosseguir com a consolidação do CEA, a população quilombola, que ora habita a área a ser futuramente utilizada pelo Centro, será assentada em outra área da mesma região. Para tanto, serão observadas as previsões da Convenção 169 da OIT [Organização Internacional do Trabalho], incluindo a consulta prévia e informada à população quilombola afetada.<sup>78</sup>

119. Diante de tal comunicado, em 30 de setembro de 2019 o Ministério Público Federal emitiu uma nota técnica por meio da qual afirma que as comunidades de Alcântara correm o risco “de turbação na posse dos territórios que ocupam tradicionalmente, ou mesmo de remoção forçada”. O Estado também foi instado a consultar os *quilombolas* sobre o acordo, em conformidade com os parâmetros da Convenção 169 da OIT<sup>79</sup>.

120. A Comissão registra a informação oferecida por Sérgio Antonio Frazão Araújo, ex-funcionário do CLA e atual funcionário do Departamento de Assuntos Internacionais e Cooperação do Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil, na qualidade de testemunha do Estado. O senhor Araújo manifestou o seguinte:

[O] Acordo de Salvaguarda não diz respeito a nenhuma ocupação próxima agora. Não vai ser transferido ninguém, mudado ninguém, então não há porque se falar em restrição ao acesso ao mar nesse momento. O Acordo é só um acordo tecnológico, de proteção de tecnologia, só isso.

121. A CIDH observa que, conforme o assinalado pelo Estado em novembro de 2019, o referido acordo estava pendente de aprovação pelo Congresso Nacional. Informações posteriores de conhecimento público e de caráter oficial indicam que, no presente momento, o acordo já se encontra aprovado pelo Congresso Nacional, promulgado pela Presidência da República do Brasil e em vigor<sup>80</sup>.

122. Com relação à situação atual das comunidades *quilombolas*, a CIDH registra a declaração realizada pela funcionária do Ministério Público Federal, Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira, na audiência pública de 2019 perante a CIDH. A esse respeito, a senhora Duprat sustentou o seguinte:

- Os *quilombolas* temem passar pelo “mesmo processo de escassez de alimentos” do final dos anos 1990, “pois mais uma vez o risco de remoção é das comunidades que estão na beira da praia”.
- Há indefinição judicial e falta de conclusão do processo administrativo de demarcação da terra *quilombola*.
- O Estado não escutou as comunidades de Alcântara como devia e não cumpriu a Convenção 169 da OIT ao entabular negociações com os Estados Unidos e submeter o tratado à aprovação do Poder Legislativo sem consultar as comunidades.

123. A Comissão também observa que, conforme foi assinalado pela parte petionária na audiência pública de 2019, as comunidades reassentadas em agrovilas continuam em uma situação extremamente precária. Recordou-se que grande parte do orçamento previsto para políticas que beneficiariam as comunidades *quilombolas*, assim como para a regularização da propriedade da terra e para o desenvolvimento local, não foi executado. Explicou que as limitações e restrições impostas, assim como as situações de ameaças e agressões, geraram impacto na organização e sobrevivência de todas as comunidades *quilombolas* de Alcântara. Acrescentou-se que as comunidades se encontram em uma situação de medo, angústia e incerteza sobre o seu futuro pois não conhecem as consequências que podem ser geradas pelos acordos que o Estado brasileiro continua assinando sobre o funcionamento do CLA.

<sup>78</sup> Ministério Público Federal. Nota Técnica N° 03/2019-6CCR. 30 de setembro de 2019.

<sup>79</sup> Ministério Público Federal. Nota Técnica N° 03/2019-6CCR. 30 de setembro de 2019.

<sup>80</sup> Decreto No. 10.220, de 5 de fevereiro de 2020; Ministério das Relações Exteriores, “Nota 313”, 19 de dezembro de 2019; Agência Brasil, “Senado aprova acordo sobre uso da base espacial de Alcântara pelos EUA”, 12 de novembro de 2019.

124. Com relação à titulação das terras e territórios tradicionais das comunidades *quilombolas*, a Comissão observa que não há controvérsia sobre o fato de que até a presente data o Estado não finalizou o referido processo. A CIDH observa que, na audiência pública perante ela, o Estado reconheceu que, “todavia, falta conceder títulos de propriedade definitivos para que as comunidades vivam com dignidade, motivo pelo qual se compromete perante a Comissão a fazer todo possível para concedê-los nos próximos anos”.

125. Finalmente, a CIDH registra a informação de conhecimento público quanto à publicação da Resolução Nº 11, de 26 de março de 2020, publicada no Diário Oficial da União de 27 de março de 2020<sup>81</sup>. Tal resolução, emitida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, publica o relatório do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro para o levantamento de novos corredores de acesso ao CLA. Entre as decisões adotadas pelo Comitê encontram-se as seguintes:

Art. 4º Aprovar as diretrizes destinadas a orientar a elaboração do Plano de Consulta às comunidades quilombolas do município de Alcântara, Estado do Maranhão, com vistas a atender ao estabelecido na Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, e autorizar a feita do mencionado Plano pelo Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro (...).

Art. 5º Aprovar o Plano de Comunicação com as comunidades quilombolas localizadas na área de interesse do Estado para a consolidação do Centro Espacial de Alcântara, elaborado no âmbito do Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro constituído na forma do art. 2º da Resolução nº 8/CDPEB/2019, de 7 de agosto de 2019.

Art. 6º Aprovar a Matriz de Responsabilidades dos órgãos que integram o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, com as ações voltadas para as políticas públicas destinadas às comunidades que habitam a área de interesse do Estado na consolidação do Centro Espacial de Alcântara, nos seguintes termos:

I - para o Ministério da Defesa:

providenciar, por meio do Comando da Aeronáutica, a execução das mudanças das famílias realocadas, a partir do local onde hoje residem e até o local de suas novas habitações, incluindo o transporte de pessoas e semoventes; e

disponibilizar, para as comunidades quilombolas realocadas, por meio do Comando da Aeronáutica, três corredores de acesso à faixa do litoral da área de 12.645ha ser usada pelo Centro Espacial de Alcântara, assegurando medidas de engenharia que impeçam a interdição do leito dos corredores pelas chuvas, bem como o estabelecimento de mecanismos de controle de acesso a esses corredores.

II - para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

a) estabelecer, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, ambos articulados com o Governo do Estado do Maranhão e com a Prefeitura Municipal de Alcântara, arranjos produtivos compatíveis com os aspectos fisiográficos e as características demográficas e socioeconômicas das comunidades quilombolas realocadas, bem como os recursos necessários à sua implementação;

(...)

c) elaborar e custear, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, projeto de reassentamento com base no mapeamento fundiário e no cadastramento socioeconômico, dentro da área total disponível para a realocação das comunidades; e

d) indicar, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, frações do terreno compatíveis com os reassentamentos de cada comunidade quilombola, considerando, para fins de planejamento, que a área de consolidação do Centro Espacial de Alcântara será desocupada.

IV - para o Ministério da Cidadania:

a) definir diretrizes e articular a disponibilização dos recursos necessários para a construção de espaços de convivência, com base nos projetos de reassentamento das comunidades quilombolas afetadas, e em conformidade com os programas já existentes no âmbito do Ministério da Cidadania;

(...).

VII - para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações:

a) promover, por meio da Agência Espacial Brasileira, com a colaboração do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa, ações midiáticas do atual Centro de Lançamento de Alcântara e do futuro Centro Espacial de Alcântara, como forma de fomentar o turismo na região; e

b) preparar, por meio da Agência Espacial Brasileira, com a colaboração do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa, as estruturas do atual Centro de Lançamento de Alcântara e do futuro Centro Espacial de Alcântara para atendimento ao público voltado ao turismo espacial.

<sup>81</sup> Resolução No. 11 de 11 de março de 2020, pela qual se “Publica as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial do Brasil na Sétima Reunião Plenária”.

(...).

VIII - para o Ministério do Turismo:

articular com as comunidades, por meio da Fundação Cultural Palmares e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, a implantação de espaços religiosos e a recomposição de áreas e instalações compatíveis com as existentes nos espaços hoje habitados pelos quilombolas, para a prática de atos religiosos, promovendo os recursos necessários para essa finalidade [...]

126. A Comissão observa que em 17 de abril de 2020 foi apresentada uma ação popular por meio da qual se questionou a legalidade da referida resolução. A parte demandante também solicitou uma “tutela de emergência” para suspender imediatamente os efeitos. Em 12 de maio de 2020 a autoridade judicial respectiva decidiu conceder a tutela especificamente para suspender as ações destinadas a planificar e executar o deslocamento de mais comunidades de quilombolas até que o processo de consulta prévia, livre e informada seja realizado e completado. A decisão se baseou nos seguintes fundamentos principais: i) a Convenção 169 estabelece o direito dos povos tradicionais a uma consulta prévia, livre e informada para que qualquer medida legal, política ou econômica, com repercussões em seus bens e direitos, não seja deliberada sem sua participação; ii) a evidência documental indica que o Estado havia planejado realocar quilombolas que vivem na área destinada à expansão e consolidação do CLA sem consulta prévia; iii) existe uma urgência que justifica a concessão da tutela, já que as medidas de deslocamento podem ocorrer a qualquer momento<sup>82</sup>.

## H. Ações judiciais

127. A Comissão registra as informações proporcionadas por ambas as partes com relação à apresentação de diversas ações judiciais voltadas a questionar as supostas violações de direitos das comunidades *quilombolas*. A seguir, a CIDH recapitula as ações apresentadas conforme à documentação a ela enviada.

### 1. Ação civil pública

128. A CIDH registra a apresentação de várias ações civis públicas. No ano de 1999, organizações da parte petionária apresentaram uma ação civil pública com o propósito de suspender a concessão de permissões ambientais para o projeto do CLA. A CIDH registra que as audiências públicas no âmbito da investigação foram reprogramadas em várias ocasiões, e eventualmente foram suspensas, o que se deu em virtude de uma decisão preliminar do Juiz Federal da Seção Judiciária do Maranhão no âmbito da ação civil que será indicada posteriormente<sup>83</sup>. A parte petionária informou que em outubro de 2006 tal ação estava pendente de emissão da sentença<sup>84</sup>. A CIDH não conta com informações sobre o trâmite e o resultado da ação.

129. Em acréscimo, a parte petionária informou que em agosto de 2003 o Ministério Público Federal apresentou uma outra petição civil pública contra a União e o INCRA, com o objetivo de exigir a concessão de títulos de propriedade para o território étnico *quilombola* e o fim dos deslocamentos obrigatórios de moradores da região<sup>85</sup>. No âmbito da ação civil pública, no mesmo ano o Ministério Público interpôs uma ação cautelar contra a Agência Espacial Brasileira e a empresa Alcântara Cyclone Space (ACS), pois elas teriam iniciado atividades de construção. A parte petionária informou que a ACS havia subcontratado uma outra empresa – a Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas (ATECH) -, que iniciou as atividades no território étnico de Alcântara, incluindo o desmonte nas proximidades das comunidades Mamuna, Brito e Baracatatiua; que, ao observar a incursão em seus territórios, os *quilombolas* teriam se mobilizado para impedir que homens e máquinas continuassem as atividades; e que as comunidades em questão teriam denunciado os fatos a diversos órgãos e instituições, entre eles o Ministério Público<sup>86</sup>. A CIDH registra que as partes chegaram a um acordo, homologado em 5 de novembro de 2008, no qual o Estado se comprometeu a respeitar os limites do território *quilombola* de acordo com o disposto no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> Decisão interlocutória de Juiz Federal, Seção Judicial do Maranhão, 12 de maio de 2020.

<sup>83</sup> Anexo 3. Ação civil pública contra a União, o IBAMA e a Infraero de 10 de novembro de 1999. Anexo 17 à petição inicial.

<sup>84</sup> Escrito da parte petionária de 15 de outubro de 2006.

<sup>85</sup> Escrito da parte petionária de 8 de agosto de 2018.

<sup>86</sup> Escrito da parte petionária de 2 de abril de 2014; escrito da parte petionária de 8 de agosto de 2018.

<sup>87</sup> Escrito da parte petionária de 2 de abril de 2014.

130. A CIDH registra as informações da parte petionária sobre a apresentação de ao menos cinco mandados de segurança no ano de 2006 em virtude das ameaças, perseguições, detenções arbitrárias e destruição dos seus cultivos realizados tanto por agentes estatais como por empresas privadas. Mencionou-se que tais ações foram cumuladas na ação civil pública<sup>88</sup>.

131. Em 27 de setembro de 2006 a Quinta Vara da Seção Judiciária de São Luís ordenou que o INCRA promovesse, “em um prazo de 180 dias, a tramitação e a conclusão do procedimento administrativo voltado à concessão de títulos de propriedade definitivos para as terras ocupadas pelos remanescentes de *quilombos* mencionados no laudo antropológico”<sup>89</sup>. Em 13 de outubro de 2006 o Ministério do Desenvolvimento Agrário do governo federal enviou um ofício à Assessoria Internacional da Secretaria Especial de Direitos Humanos, no qual se mencionou o seguinte:

Quanto ao território de Alcântara, informamos que o Poder Executivo Federal reconhece o território reivindicado pelas comunidades, que é mencionado no laudo do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida. Devido às especificidades desse município, o governo federal optou pelo desenvolvimento paralelo da regularização do território *quilombola* e do programa espacial brasileiro. Com esse propósito foi criado o Grupo Executivo Interministerial de Alcântara, com a tarefa de elaborar uma proposta a respeito e negociá-la com os interessados. Em consequência, o INCRA vem realizando seu trabalho paralelamente à execução do programa espacial brasileiro.<sup>90</sup>

132. Em seu escrito de 17 de agosto de 2007, o Estado brasileiro afirmou o seguinte:

[O Estado] acatou o laudo pericial realizado pelo antropólogo Professor Alfredo Wagner Berno de Almeida, que identificou 85.000 hectares como área tradicionalmente ocupada pelas comunidades remanescentes de quilombos. Desse montante, apenas as áreas ocupadas pelo CLA e as destinadas ao CEA [Centro Espacial de Alcântara], no total de 14.300 hectares, não serão reservadas aos quilombolas. Considerada a área total de 85.000 hectares, a área mantida aos quilombolas corresponde a cerca de 84% do total.

133. O Estado alegou, com base nisso, que cumpriu com seu dever de “preservar ao máximo o espaço para o desenvolvimento e preservação das comunidades quilombolas. Não fosse assim, teria o Estado brasileiro dado continuidade ao projeto original, que previa utilização de 62.000 hectares, os quais chegaram até a ser desapropriados”<sup>91</sup>.

134. Em 04 de novembro de 2008, o INCRA publicou no Diário Oficial da União o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do território étnico de Alcântara. Conforme esse relatório, ficou especificada a área pertencente aos quilombolas – uma área de aproximadamente 78 mil hectares. Segundo a parte petionária, essa publicação “era algo esperado a muito tempo pelas comunidades quilombolas” pois, “a partir dela, o processo de titulação poderia seguir seu trâmite normal”, passada a parte considerada mais complexa de todo esse processo de titulação <sup>92</sup>.

135. De acordo com a parte petionária, apesar do acordo na Ação Cautelar (em que vários representantes de órgãos do governo federal se comprometeram a respeitar os limites do território quilombola nos termos do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação), o Gabinete de Segurança Institucional apresentou contestação ao Relatório Técnico perante a presidência do INCRA e solicitou parecer da Advocacia Geral da União sobre a possibilidade de modificar os termos do documento através da instalação da Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal, mediante a instauração de Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal (CCAF) para solucionar a “controvérsia jurídica e administrativa decorrente de requerimento de titulação de comunidades quilombolas e o desenvolvimento das atividades pertinentes ao programa aeroespacial brasileiro no município de Alcântara, no Maranhão”. A parte petionária também alegou que, em abril de 2010, o Relatório Técnico foi igualmente contestado pelo Ministério da Defesa e pela Aeronáutica, ambos

<sup>88</sup> Escrito da parte petionária de 15 de outubro de 2006.

<sup>89</sup> Anexo 4. Ata da sessão de 27 de setembro de 2006. Anexo 10 ao escrito do Estado de 15 de outubro de 2006. Escrito da parte petionária de 2 de abril de 2014.

<sup>90</sup> Anexo 4. Ofício No. 284/2006/AEGRE-MDA de 13 de outubro de 2006. Anexo 13 ao escrito do Estado de 15 de outubro de 2006.

<sup>91</sup> Escrito do Estado de 17 de agosto de 2007.

<sup>92</sup> Documento 2. Escrito da parte petionária de 2 de abril de 2014.

requerendo a instalação da Câmara de Conciliação da Advocacia Geral da União e a suspensão do processo de titulação<sup>93</sup>.

136. A CIDH registra a informação da parte petionária sobre a abertura de um procedimento de conciliação. Mencionou-se que o Estado teria reivindicado a ampliação do Programa Nacional de Atividades Espaciais em uma área de 12.000 hectares no litoral do município, compreendida no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação publicado pelo INCRA. A parte petionária ressaltou que tal ampliação poderia causar o deslocamento de cerca de 2.700 famílias, e que no processo em questão não teriam participado as comunidades *quilombolas*, que foram impedidas inclusive de consultar os autos<sup>94</sup>.

137. A Comissão observa que, conforme a documentação apresentada pela parte petionária, as negociações no âmbito de tal procedimento foram infrutíferas, já que os diversos órgãos participantes não chegaram a um consenso. De acordo com a Consultoria Jurídica Adjunta do Comando da Aeronáutica e do Ministério da Defesa, “a ocupação das áreas ao norte do Centro de Lançamento de Alcântara pelas comunidades quilombolas prejudicaria o desenvolvimento do PNAE [Programa Nacional de Atividades Espaciais]”<sup>95</sup>.

138. O Estado informou que em julho de 2019 foi emitida uma resolução que declarou extinto o processo<sup>96</sup>. Porém, de acordo com informações de conhecimento público, tal decisão foi recorrida, a Defensoria Pública foi admitida como assistente no processo, e a ação civil pública continua aberta.

## 2. Ação coletiva

139. Além do exposto, a CIDH toma nota sobre a interposição de uma ação coletiva. O Estado sustentou que no ano de 2003 a Associação de Comunidades Negras Rurais *Quilombolas* do Maranhão (ACONERUQ) entabulou uma ação coletiva contra a União e o Estado de Maranhão, com o propósito de pedir o reconhecimento judicial das comunidades Só-Assim e Itamatatua como remanescentes de *quilombos* e sua exclusão da área de implantação do CLA. O Estado brasileiro mencionou que tal ação foi contestada pelas entidades demandadas porque “os deslocamentos já foram realizados e (...), independente da caracterização ou não das comunidades como remanescentes de quilombos, suas terras se incorporaram ao patrimônio da União, nos termos da legislação geral de desapropriações”<sup>97</sup>. A CIDH não conta com informações sobre o resultado da ação.

140. A Comissão também observa que, de acordo com informações de conhecimento público, foi apresentada uma solicitação de medida de urgência no âmbito de uma ação coletiva relacionada à decisão do Estado de iniciar um novo processo de ampliação do CLA por meio de resolução de 11 de março de 2020. Questionou-se que tal processo foi realizado sem um processo de consulta prévia e que a ampliação do CLA implicaria o desalojamento de 27 comunidades *quilombolas* que tradicionalmente ocupam o referido território. Logo após o ajuizamento da ação, um juiz federal da Seção Judiciária do Maranhão emitiu uma decisão interlocutória na qual decidiu aceitar parcialmente a solicitação de medida de urgência, suspendendo as ações destinadas a planejar e executar o processo de realocação das comunidades mencionadas pela ampliação do CLA até que se conclua um processo de consulta prévia, livre e informada com as comunidades envolvidas<sup>98</sup>. A Comissão não conta com mais informações sobre a tramitação e o estado do referido processo.

## 3. Ações relativas a desapropriações e indenizações

141. A Comissão registra a apresentação de diversas ações judiciais de desapropriação por parte das comunidades *quilombolas* afetadas. Conforme informado pela parte petionária, alguns desses processos “se

<sup>93</sup> Escrito da parte petionária de 8 de agosto de 2018.

<sup>94</sup> Escrito da parte petionária de 8 de agosto de 2018.

<sup>95</sup> Anexo 5. Parecer 426/2017 da Consultoria Jurídica Adjunta do Comando da Aeronáutica. Parecer 670/2010 da Coordenação Geral de Atos Normativos da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa. Anexo IV. Escrito da parte petionária de 8 de agosto de 2018.

<sup>96</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

<sup>97</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

<sup>98</sup> Decisão interlocutória de Juiz Federal, Seção Judicial do Maranhão, 12 de maio de 2020.



arrastam por mais de 20 anos”.<sup>99</sup> De sua parte, o Estado apresentou um quadro com informações sobre o estado de 59 ações de desapropriação.<sup>100</sup>

142. A parte peticionária também alegou que foram apresentadas reclamações, visto que as indenizações pagas eram ínfimas. Nesse sentido, fez-se referência às declarações de membros das comunidades e seus representantes legais:

[A indenização] durou não mais que dois meses à época, e [...] desde então não receb[i] qualquer tipo de suporte [...] do Estado(...)  
[M]uitas pessoas desistiram de lutar por seus direitos e aceitaram os baixos valores oferecidos porque realmente necessitavam do dinheiro e o processo já prosseguia há mais de 15 ou 20 anos. (...)  
[A indenização era] suficiente apenas pra comprar uma corda pra se enforçar.<sup>101</sup>

143. A CIDH não tem informações sobre o estado de tais ações.

#### IV. ANÁLISE DE DIREITO

##### A. Considerações preliminares

144. Como estabelecido na seção anterior, as comunidades *quilombolas*, resultado do sincretismo cultural entre pessoas indígenas e africanas, tem mantido suas próprias formas culturais, organizações e instituições sociais e culturais, modo de vida, cosmovisão, usos, costumes, práticas cerimoniais, tradições de enterro, e relação especial com a terra e seus recursos naturais. A Comissão considera que tais características fazem das comunidades *quilombolas* uma cultura e um grupo étnico-racial diferenciado, cujos membros compartilham entre si características sociais, culturais e econômicas. Em especial, a CIDH destaca a relação especial com as terras ocupadas tradicionalmente, assim como a concepção coletiva da propriedade ancestral.

145. A respeito da condição de comunidade indígena ou afrodescendente tribal por parte das comunidades *quilombolas*, a CIDH registra a declaração do perito Alfredo Wagner Berno de Almeida. O senhor Wagner sustentou que tais comunidades compartilham similitudes com outros grupos que são povos indígenas ou tribais. Acrescentou que devido a isso a eles devem ser aplicados os mesmos parâmetros de proteção de propriedade que são aplicáveis aos povos indígenas ou tribais dentro da normativa internacional, incluindo as obrigações da Convenção 169 da OIT. Ainda, em um documento juntado pelo Estado, se assinala que o Decreto 4.887/2003, normativa interna sobre quilombolas, “em consonância com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, reconheceu a autodefinição como elemento fundamental para a identificação das comunidades” e dispõe “a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades, que será implementado junto com as representações das comunidades quilombolas”.<sup>102</sup>

146. A CIDH também lembra que a Corte Interamericana assinalou que “a proteção oferecida com relação ao direito à propriedade coletiva pelo artigo 21 da Convenção 169 da OIT é a mesma independentemente da qualificação dos titulares de tal direito com um povo ou uma comunidade indígena ou tribal”<sup>103</sup>.

147. A Comissão Interamericana compreende as limitações do uso do termo “comunidades tribais” quando relacionado aos povos afrodescendentes, porém entende que é o termo técnico legal que, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, permitiu o reconhecimento dos seus direitos de propriedade coletiva, em consonância, como já mencionado, com o disposto na Convenção 169 da OIT. A CIDH também compreende que, dada a discriminação estrutural e histórica a que tem estado exposta a população afrodescendente, essas comunidades encontraram a garantia dos seus direitos territoriais ao serem reconhecidas como povos tribais, sem que isto implicasse abandonar a autoidentificação de afrodescendente.

<sup>99</sup> Escrito da parte peticionária de 15 de outubro de 2006.

<sup>100</sup> Anexo 4. *Ações de Desapropriação relativas ao CLA*. Anexo 8 ao escrito do Estado de 15 de outubro de 2006.

<sup>101</sup> Escrito da parte peticionária de 15 de outubro de 2006. Escrito da parte peticionária de 8 de fevereiro de 2007.

<sup>102</sup> Anexo 4. *Relatório Final – GEI Alcântara*. Escrito do Estado de 15 de outubro de 2006.

<sup>103</sup> Corte IDH. *Caso da Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros*. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C No. 304, § 91; e *Caso da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros*. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C No. 305, § 57.

148. Portanto, a Comissão reafirma que, em virtude do princípio da igualdade e da não discriminação, as comunidades afrodescendentes tribais devem gozar dos mesmos direitos territoriais que foram concedidos aos povos indígenas; posto que a noção de territorialidade não somente atende ao elemento de ancestralidade mas também vincula a construção da identidade cultural com o território e seus recursos naturais, e compreende nesse sentido que o entorno geográfico para as comunidades afrodescendentes tribais é um espaço de resistência e reconhecimento da diáspora, que permite a preservação de tradições culturais e a conservação do seu legado histórico.

149. A Comissão registra que o perito Wagner explicou que, desde o ponto de vista da antropologia, existem distinções conceituais entre comunal, comum e coletivo e, que o regime de propriedade entre os quilombolas de Alcântara é o regime comum, quer dizer, a combinação de formas de apropriação do espaço por cada unidade familiar com o uso comum da natureza, em uma totalidade étnica articulada por unidades familiares, comunidades e grupos de comunidades. Nesse sentido, a CIDH observa que a forma pela qual as comunidades de Alcântara exerceram, em um período de tempo muito longo, seu direito à propriedade no território quilombola se ajusta ao conceito legal de propriedade coletiva, entendida como aquela “que não se centra em um indivíduo, mas sim no grupo e sua comunidade”<sup>104</sup>.

150. A CIDH sustentou em seu relatório temático *Povos Indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais* que “em vários países do continente, alguns afrodescendentes se mantêm como coletivos étnica e culturalmente diferenciados, que compartilham uma identidade, uma origem, uma história e uma tradição comuns, como por exemplo (...) os *quilombos* no Brasil”. A Comissão ressaltou que se trata de sociedades dinâmicas, não estáticas, que vêm atravessando processos de mudança através dos anos e que mantêm em todo ou em parte instituições sociais, culturais ou econômicas próprias.

151. Desta forma, a CIDH mencionou que os povos afrodescendentes sofrem impactos profundos em razão de atividades extrativas, de exploração e desenvolvimento em terras historicamente ocupadas ou que são reivindicadas como tais. Por tal motivo, a CIDH concluiu que as comunidades afrodescendentes que vivem como tais, tal como as comunidades *quilombolas*, requerem uma proteção especial. Para este fim, a Comissão considera fundamental recorrer ao conceito de “povo tribal”, a partir da Convenção 169 da OIT, entendido como “aqueles povos que não são indígenas ou originários na região que habitam, porém, do mesmo modo que os povos indígenas, compartilham condições que os distinguem de outros setores da coletividade nacional”<sup>105</sup>.

152. Em virtude disso, a Comissão analisará o caso das comunidades *quilombolas* e seus membros tendo presente a jurisprudência do sistema interamericano a respeito dos direitos dos povos indígenas e tribais. Isto em atenção a suas características sociais, culturais e econômicas distintivas, incluindo a relação especial com seus territórios ancestrais.

<sup>104</sup> Corte IDH. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C Nº 79, § 149.

<sup>105</sup> CIDH. *Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: Proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento*. 31 de dezembro 2015, § 26-28.

**B. Direitos à propriedade coletiva, ao direito de acesso à informação, direitos políticos (artigos 21<sup>106</sup>, 13<sup>107</sup> e 23<sup>108</sup> da Convenção Americana, em relação com os artigos 1.1<sup>109</sup> e 2<sup>110</sup> do mesmo instrumento); e artigos XXIII<sup>111</sup>, IV<sup>112</sup> e XX<sup>113</sup> da Declaração Americana da Declaração Americana de Direitos Humanos).**

### **1. Considerações gerais sobre os direitos territoriais dos povos indígenas e afrodescendentes tribais**

153. A jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos tem reconhecido reiteradamente o direito de propriedade dos povos indígenas e afrodescendentes tribais sobre seus territórios ancestrais, e o dever de proteção que emana do artigo 21 da Convenção Americana. A esse respeito, tanto a CIDH como a Corte têm afirmado que esses povos têm um direito de propriedade comunal sobre as terras que têm usado e ocupado tradicionalmente, e que a natureza deste direito está em função das modalidades de uso da terra e da sua posse consuetudinária<sup>114</sup>.

154. A CIDH ressalta que a propriedade territorial indígena e tribal é uma forma de propriedade que não se fundamenta no reconhecimento oficial do Estado, mas sim no uso e posse tradicionais das terras e recursos; os territórios dos povos indígenas e tribais “pertence a eles pelo seu uso e ocupação ancestrais”<sup>115</sup>. É desse modo que o direito de propriedade comunal desses povos se fundamenta no sistema consuetudinário de posse da terra que tem existido tradicionalmente entre as comunidades, com independência do reconhecimento estatal<sup>116</sup>. Em virtude disso a Corte tem afirmado que “a posse tradicional (...) sobre suas terras tem efeitos equivalentes ao título de pleno domínio que o Estado concede”<sup>117</sup>.

155. Assim, no *Caso Povo Xucuru e seus membros Vs. Brasil*<sup>118</sup>, a Corte recordou sua jurisprudência a respeito da propriedade coletiva das terras e territórios dos povos indígenas, segundo a qual se menciona *inter alia* que: i) a posse tradicional dos indígenas sobre suas terras tem efeitos equivalentes ao título de pleno domínio que o Estado concede; ii) a posse tradicional concede aos indígenas o direito de exigir o reconhecimento oficial da propriedade e seu registro; iii) os membros dos povos indígenas que por causas alheias à sua vontade tenham saído ou perdido a posse de suas terras tradicionais mantêm o direito de

<sup>106</sup> Artigo 21.1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.

<sup>107</sup> Artigo 13.1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

<sup>108</sup> Artigo 23.1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos (...)."

<sup>109</sup> Artigo 1.1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

<sup>110</sup> Artigo 2. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

<sup>111</sup> Artigo XXIII. Toda pessoa tem direito à propriedade particular correspondente às necessidades essenciais de uma vida decente, e que contribua a manter a dignidade da pessoa e do lar.

<sup>112</sup> Artigo IV. Toda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e de difusão do pensamento, por qualquer meio.

<sup>113</sup> Artigo XX. Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

<sup>114</sup> CIDH. Relatório No. 44/15. Caso 12.728. Mérito. Povo Indígena Xucuru. Brasil. 28 de julho de 2015, § 66; e Relatório No. 40/04. Caso 12.053. Mérito. Comunidades Indígenas Mayas do Distrito de Toledo. Belize. 12 de outubro de 2004, § 151. Corte IDH. *Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C No. 305, § 100.

<sup>115</sup> CIDH. Acesso à justiça e inclusão social: O caminho até o fortalecimento da democracia na Bolívia. 28 de junho de 2007, § 231. CIDH. Direitos dos Povos Indígenas e tribais sobre suas terras ancestrais e recursos naturais. 30 de dezembro de 2009.

<sup>116</sup> Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172 § 96; e *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awás Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. &9, § 140.

<sup>117</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, § 128; e *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 24 de agosto de 2010 Série C No. 214, § 109.

<sup>118</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C No. 346, § 117.

propriedade sobre elas, mesmo ante a falta de título legal, salvo quando as terras tenham sido legitimamente trasladadas a terceiros de boa-fé; iv) o Estado deve delimitar, marcar e conceder título coletivo das terras aos membros das comunidades indígenas<sup>119</sup>; v) os membros dos povos indígenas que involuntariamente tenham perdido a posse das suas terras, e estas tenham sido trasladadas legitimamente a terceiros de boa-fé, têm o direito de recuperar ou obter outras terras de igual extensão e qualidade<sup>120</sup>; vi) o Estado deve garantir a propriedade efetiva dos povos indígenas e se abster de realizar atos que possam levar os agentes do próprio Estado, ou terceiros que atuem com sua aquiescência e tolerância, a afetar a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território<sup>121</sup>; vii) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas a controlar efetivamente e ser proprietários de seu território sem nenhum tipo de interferência externa de terceiros<sup>122</sup>; e viii) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas ao controle e uso de seu território e recursos naturais<sup>123</sup>.

156. A relação especial e única entre os povos indígenas e seus territórios tradicionais têm proteção jurídica internacional. Segundo têm afirmado a CIDH e a Corte Interamericana, a preservação da conexão particular entre as comunidades indígenas, tribais e suas terras e recursos se vincula à existência mesma desses povos, e, portanto, “merece medidas especiais de proteção”<sup>124</sup>.

157. Ainda, a Corte Interamericana assinalou o seguinte:

Fazendo uso dos critérios assinalados, este Tribunal considerou que a estreita vinculação dos integrantes dos povos indígenas com suas terras tradicionais e os recursos naturais ligados à sua cultura que aí se encontrem, assim como os elementos imateriais que deles se depreendam, devem ser salvaguardados pelo artigo 21 da Convenção Americana. A cultura dos membros das comunidades indígenas corresponde a uma forma de vida particular de ser, ver e atuar no mundo, constituído a partir da sua estreita relação com suas terras tradicionais e recursos naturais, não somente por ser este seu principal meio de subsistência, mas também porque constituem um elemento integrante da sua cosmovisão, religiosidade e, portanto, da sua identidade cultural<sup>125</sup>.

## 2. Análise do caso

158. Preliminarmente, a Comissão registra que o presente caso envolve 152 comunidades *quilombolas* de Alcântara. A CIDH também observa que, devido à criação e funcionamento do CLA, algumas dessas comunidades foram reassentadas. Em vista disso, a seguir, a Comissão realizará uma análise sobre a eventual responsabilidade internacional do Estado com respeito às comunidades não reassentadas, e às comunidades reassentadas.

### 2.1. Análise quanto à delimitação, demarcação e titulação coletiva das terras

159. Os povos afrodescendentes tribais e indígenas são titulares de direitos de propriedade e domínio sobre as terras e recursos que têm ocupado historicamente e, portanto, têm direito a ser reconhecidos juridicamente como os donos dos seus territórios, a obter um título jurídico formal de propriedade das suas

<sup>119</sup> Corte IDH. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, § 164; e *Caso Comunidade Garifuna Triunfo de la Cruz e seus membros Vs. Honduras*, § 105.

<sup>120</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, § 128; e *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, § 131.

<sup>121</sup> Corte IDH. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, § 164.

<sup>122</sup> Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172, § 115; e *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, § 132.

<sup>123</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*. Mérito e Reparaciones. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, § 146; e *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, § 132.

<sup>124</sup> CIDH. Relatório Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais. 30 de dezembro de 2009, § 55. Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, § 222.

<sup>125</sup> Corte IDH. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, § 149.

terras, e a terem seus títulos devidamente registrados<sup>126</sup>. Esta obrigação se depreende do artigo 21 da Convenção e XXIII da Declaração Americana.

160. A CIDH observa que o Brasil ratificou a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da OIT (“Convenção No. 169”) em 25 de julho de 2002. Este instrumento, além do já previsto no artigo 21 da Convenção Americana e do que foi desenvolvido na jurisprudência interamericana, contempla expressamente a obrigação do Estado de adotar medidas especiais para garantir a esses povos o gozo efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais sem restrições, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes, tradições e instituições. Em relação ao direito de propriedade, a Convenção 169 em seu artigo 14.1 estabelece o seguinte:

Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.

161. Cabe assinalar que inclusive desde antes que o Brasil adotasse a Convenção, se encontrava vigente a Convenção 107 da OIT – Convenção sobre populações indígenas e tribais, que foi adotada em 1957 e ratificada pelo Brasil em 18 de junho de 1965. Tal Convenção estabelece que o “direito de propriedade, coletivo ou individual, será reconhecido aos membros das populações interessadas sobre as terras que ocupem tradicionalmente”.

162. A Corte estabeleceu que a falta de uma delimitação e demarcação efetiva pelo Estado dos limites do território sobre os quais existe um direito de propriedade coletiva de um povo indígena pode criar, e neste caso efetivamente o fez, um clima de incerteza permanente entre os membros dos povos referidos porquanto não sabem com certeza até onde se estende geograficamente seu direito de propriedade comunal e, conseqüentemente, desconhecem até onde podem usar e gozar livremente dos respectivos bens<sup>127</sup>.

163. Ainda, como se mencionou anteriormente, a Corte referiu-se à posse da terra como equivalente ao título concedido pelo Estado<sup>128</sup>. No entanto, o reconhecimento dos direitos de propriedade coletiva tribal e indígena deve ser garantido através da concessão de um título de propriedade formal, ou outra forma similar de reconhecimento estatal, que conceda segurança jurídica à posse da terra frente à ação de terceiros ou de agentes do próprio Estado<sup>129</sup>. Nesse sentido, a CIDH enfatizou que “a demarcação e registro legal das terras indígenas constitui na realidade somente um primeiro passo no seu estabelecimento e defesa real”, já que na prática a propriedade e posse efetivas se veem continuamente ameaçadas, usurpadas ou reduzidas por diversas ações de fato ou de direito<sup>130</sup>.

164. Tendo em vista o exposto, a Comissão observa que, com a instalação do CLA na década de 80, 32 comunidades foram desalojadas, sendo que o resto das comunidades continuaram em seus territórios tradicionais.

165. **Com relação às comunidades não reassentadas**, a CIDH observa que não existe controvérsia a respeito de que na presente data elas não contam com títulos de propriedade coletiva sobre suas terras e territórios tradicionais. A Comissão registra as múltiplas tentativas realizadas pelas comunidades para obter a titulação das suas terras. Não obstante, após várias décadas de tramitação, o Estado brasileiro, através das

<sup>126</sup> CIDH. Relatório No. 40/04. Caso 12.053. Mérito. Comunidades Indígenas Mayas do Distrito de Toledo. Belize. 12 de outubro de 2004, § 115. Corte IDH. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awás Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, § 137.

<sup>127</sup> Corte IDH. *Caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus membros Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 14 de outubro de 2014. Série C No. 284, §136.

<sup>128</sup> Corte IDH. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awás Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, § 151.

<sup>129</sup> Corte IDH. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, § 133.

<sup>130</sup> CIDH. Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. 29 de setembro de 1997. § 33.

suas autoridades correspondentes, não concedeu os títulos de propriedade coletiva a estas comunidades. A CIDH evidencia as múltiplas omissões na tramitação das suas solicitações, tais como a inatividade processual sem nenhum tipo de justificação durante longos períodos. A Comissão ressalta que, na audiência pública realizada perante ela, o próprio Estado reconheceu a falta de titulação de tais comunidades e se comprometeu a agilizar as tramitações correspondentes. A Comissão considera que a falta de titulação do território das comunidades *quilombolas* não reassentada é contrária à obrigação de efetuar um reconhecimento da propriedade coletiva. A CIDH nota que tal descumprimento se mantém até a presente data, apesar de que o artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 explicitamente reconheceu desde então que o Estado devia “emitir os títulos respectivos”.

166. Além do assinalado acima, a Comissão considera que a falta de titulação impediu que as comunidades *quilombolas* tenham podido usar e gozar das suas terras de modo pacífico. Sem prejuízo de que os aspectos seguintes serão analisados na próxima seção, a Comissão ressalta que a criação e ampliação do CLA, realizada sem um devido processo de consulta prévia, livre e informada, teve um impacto direto na forma pela qual as comunidades não reassentadas se relacionaram com suas terras e territórios. Isto porque elas dependiam do intercâmbio de alimentos e recursos naturais com outras comunidades, e foram geradas restrições para o acesso a algumas zonas. Ainda, os posteriores convênios do Brasil relacionados ao uso do CLA e a construção em sua ampliação têm gerado uma situação de incerteza e angústia em tais comunidades, o que se deve ao fato de que podem ser reassentadas a qualquer momento. A CIDH aponta que, conforme informações de conhecimento público, o Estado aprovou em março de 2020 uma Resolução segundo a qual para ampliar o CLA seria necessário o reassentamento de novas comunidades *quilombolas*. A Comissão observa que tal situação se encontra temporariamente suspensa por ordem judicial. Não obstante, tal situação pode ser modificada a qualquer momento, o que resulta em uma situação de suma preocupação para a CIDH devido à falta de proteção de terras e territórios das comunidades *quilombolas*.

167. **Com relação às comunidades que foram realocadas em agrovilas**, a Comissão recorda que a Corte Interamericana mencionou que “a posse não é um requisito que condicione a existência do direito à recuperação das terras indígenas<sup>131</sup>, e para elucidar este aspecto, é necessário considerar que a base espiritual e material da identidade se sustenta principalmente em sua relação única com suas terras tradicionais, de tal modo que “enquanto essa relação exista, o direito à reivindicação permanecerá vigente, caso contrário, se extinguirá”<sup>132</sup>. Por outro lado, um dos aspectos que também precisa ser levado em conta é se tal recuperação é materialmente possível<sup>133</sup>.

168. No caso concreto, a Comissão observa que o Estado reconheceu que dos 62.000 hectares declarados pelo Brasil como parte do CLA, somente estaria sendo utilizada uma fração para o seu funcionamento. Ainda, segundo as informações fornecidas pelo Estado, com base no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação se identificou que o espaço já construído para o CLA, incluindo a instalação de um espaço administrativo, seria muito menor que os 62.000 hectares que foram originalmente afetados durante a década de 80 e representaria aproximadamente 8 mil hectares destinados à instalação do CLA e mais 500 para um espaço administrativo<sup>134</sup>. Nesse sentido, e ainda que a Comissão não conte com informações mais detalhadas sobre o espaço que realmente foi afetado pela construção e pelas atividades inerentes ao CLA, as informações indicam que pode existir parte do território suscetível de ser reivindicada.

169. Por outro lado, a Comissão observa que, de acordo com as informações trazidas, as comunidades reassentadas continuariam ingressando de maneira clandestina dentro do CLA para realizar atividades de subsistência, enfrentando restrições evidentes para o livre acesso a lugares como cemitérios, que são lugares de grande relevância para suas tradições. É assim que ao menos algumas dessas comunidades continuam

<sup>131</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, §128.

<sup>132</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, §131.

<sup>133</sup> Corte IDH. *Caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus membros Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 14 de outubro de 2014. Série C No. 284, §120.

<sup>134</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

fazendo uso e manifestando a sua presença tradicional em algumas zonas, apesar dos controles existentes, de tal maneira que ainda persiste o uso de recursos naturais e laços espirituais com o referido território.

170. Somando-se ao já relatado acima, a Comissão observa que essas comunidades não contaram com o reconhecimento e um título de propriedade antes que fosse realizada a expropriação na década de 80, sendo que a Constituição somente reconheceu este direito a partir de 1988. A isto se soma a posição estatal de que não existia tal direito antes da Convenção 169 da OIT, adotada posteriormente à expropriação<sup>135</sup>, e que o Decreto Lei 3365/41, que expropriou suas terras por motivo de utilidade pública, mencionava em seu artigo 9 que “no processo de expropriação, o Poder Judiciário não pode decidir sobre a pertinência ou não dos casos de utilidade pública”. A Comissão estima que essas circunstâncias devem ser levadas em consideração para verificar as possibilidades de ações de reivindicação que tais comunidades tinham, o que torna razoável a compreensão de que não poderiam ter adotado medidas voltadas para conseguir o retorno, até porque o CLA foi construído com grande celeridade e eles estavam localizados em outros lugares.

171. Diante do acima exposto, e tendo em conta que, como será exposto na próxima seção, o processo de reassentamento das comunidades não cumpriu com os parâmetros exigidos pelo direito internacional, a Comissão observa que, em princípio, o direito de reivindicação não teria caducado ao menos em relação à porção de território que originalmente foi expropriado para o CLA e a respeito do qual não seria materialmente impossível o seu retorno. A Comissão observa que, apesar da entrada em vigor da Convenção Americana, e o conhecimento que o Estado adotou das circunstâncias em que tal processo foi realizado, bem como da relação contínua que as comunidades mantêm com o referido território, o Estado não demonstrou ter adotado qualquer medida efetiva para identificar com clareza se é a vontade de algumas das comunidades retornar e se, de fato, existiria tal possibilidade.

172. Embora a Comissão entenda que haja expressões de parte das comunidades reassentadas que sugerem a sua vontade de recuperar seus territórios tradicionalmente ocupados, supondo-se que isto fosse impossível, ou de que não houvesse a vontade das comunidades em retornar, a Comissão observa que as obrigações do Estado relacionadas com a garantia do gozo do direito de propriedade sobre as terras alternativas, que “necessariamente devem ser iguais aos casos nos quais a recuperação das terras ancestrais é todavia possível”<sup>136</sup>. Nesse sentido, e em que pese exista um processo voltado a conseguir a titulação das comunidades quilombolas, a Comissão não conta com informações que indiquem que tais comunidades contem com um título que reconheça seus direitos coletivos.

173. Diante do exposto, a CIDH conclui que o Estado é responsável pela violação do direito à propriedade coletiva, estabelecido no artigo 21 da Convenção Americana, combinado com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, a partir da ratificação desse instrumento pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, em prejuízo das comunidades *quilombolas* de Alcântara, conforme o Anexo Único. Anteriormente a essa data, a CIDH considera que o Estado brasileiro não titulou o território reivindicado pelas comunidades atualmente reassentadas, antes da criação do CLA, situação ocorrida antes da ratificação da Convenção Americana. Em consequência, a Comissão considera que o Estado é responsável pela violação do artigo XXIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos em prejuízo das comunidades reassentadas de acordo com o Anexo Único.

## **2.2. Análise quanto às obrigações estatais diante da afetação de direitos territoriais com fundamento em utilidade pública**

174. De acordo com o mencionado pela Corte Interamericana, com relação às obras ou atividades dentro do território reivindicado por povos indígenas ou tribais, o Estado, por um lado, deve observar os requisitos comuns a toda limitação ao direito de propriedade por “razões de utilidade pública ou de interesse social”, de acordo com o artigo 21.2 da Convenção Americana. A Corte argumentou que, por outro lado, os Estados devem cumprir com as seguintes três garantias:

<sup>135</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

<sup>136</sup> Corte IDH. *Caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus membros Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 14 de outubro de 2014. Série C No. 284, §122.

(...) em primeiro lugar, “assegurar a participação efetiva” dos povos ou comunidades, “em conformidade com seus costumes e tradições”, dever que requer que o Estado aceite e forneça informações, o que implica em uma comunicação constante entre as partes. As consultas devem ser realizadas de boa-fé, através de procedimentos culturalmente adequados e devem ter como finalidade chegar a um acordo. Em segundo lugar, deve “garantir que não será emitida nenhuma concessão dentro do território ao menos e até que entidades independentes e tecnicamente capazes, sob a supervisão do Estado, realizem um estudo prévio de impacto (...) ambiental”. Em terceiro lugar, deve garantir que as comunidades indígenas “se beneficiem razoavelmente do plano que se realize dentro do seu território”<sup>137</sup>.

175. No mesmo sentido, a CIDH observa que conforme o artigo XXIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos, as pessoas, incluindo povos indígenas ou tribais, têm direito à sua propriedade. Do mesmo modo que o mencionado no parágrafo anterior, e de acordo com o artigo XVIII do referido instrumento, existem também restrições ao exercício do direito à propriedade. Ele está limitado pelos “direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências de bem-estar geral e de desenvolvimento democrático”.

176. **Com relação aos conceitos de “utilidade pública” e “interesse social”**, a Comissão destaca que a Corte afirmou que “compreendem todos aqueles bens que pelo uso ao qual seriam destinados, permitam o melhor desenvolvimento de uma sociedade democrática”<sup>138</sup>. A CIDH ressalta que o planejamento de um projeto de desenvolvimento sobre o qual se estabeleça um dos referidos conceitos deve contar com salvaguardas que permitam estabelecer, previamente à sua realização, as razões da sua necessidade, a determinação do lugar a ser realizado, os eventuais benefícios e as possíveis consequências nas pessoas que poderiam se ver afetadas.

177. No tocante à privação ou afetação da propriedade de povos indígenas ou tribais, e devido à especial relação com suas terras e territórios, a Comissão mostrou em seu relatório temático *Povos Indígenas da Pan-Amazônia* sua preocupação sobre o direito à propriedade coletiva de comunidades indígenas e tribais em face de projetos relacionados à “utilidade pública”. A CIDH assinalou o seguinte:

A Comissão observa que povos e comunidades indígenas e tribais em países amazônicos seguem buscando o reconhecimento da sua ocupação histórica sobre terras e territórios. (...) as normas e políticas estatais resultariam inadequadas em relação às garantias dos territórios indígenas e tradicionais, posto que estariam vinculadas à opção de execução e viabilidade de grandes projetos na Amazônia. O Estado utilizaria seu marco jurídico para permitir violações a direitos humanos de povos indígenas, como ocorre com os amplos conceitos de “utilidade pública” e “interesse social”, que justificam intervenções em suas propriedades<sup>139</sup>.

178. **Com relação à participação dos povos indígenas e afrodescendentes tribais por meio de uma consulta prévia, livre e informada**, a CIDH aponta que a aprovação pelos Estados de planos de desenvolvimento ou de exploração de recursos naturais frequentemente afeta a capacidade dos povos indígenas e tribais de usar e gozar das suas terras e de outros recursos naturais presentes em seus territórios tradicionais. Nesse sentido, tem sido identificada de maneira clara a obrigação dos Estados de elaborar, implementar e aplicar efetivamente um marco normativo adequado para a proteção dos direitos humanos frente a atividades extrativas, de exploração ou desenvolvimento, o que inclui a concretização do direito à consulta, e, quando apropriado, o consentimento, livre, prévio e informado com respeito aos povos indígenas e tribais. Isso implica que as decisões relativas ao território e recursos naturais envolvam devidamente o povo indígena e tribal em questão, e que se garanta não apenas a sua sobrevivência física e cultural, mas também sua própria concepção de desenvolvimento e a continuidade da sua cosmovisão, modo de vida tradicional, identidade cultural, estrutura social e sistema econômico<sup>140</sup>.

<sup>137</sup> Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Mérito, Reparações y Custos. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400, §174.

<sup>138</sup> Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Equador*. Exceção Preliminar e Mérito. Sentença de 6 de maio de 2008. Série C No. 179, §73.

<sup>139</sup> CIDH. *Povos Indígenas da Pan-Amazônia*. 29 de setembro de 2019, §67, 156 e 161.

<sup>140</sup> CIDH. *Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento*. 31 dezembro de 2015, §67, 156 e 161.



179. Em acréscimo, a CIDH reconheceu que o acesso à informação e o direito à consulta livre, prévia e informada representam dois critérios fundamentais e transversais na adoção de marcos normativos, estratégias e mecanismos para abordar e orientar o tratamento no âmbito de empresas e direitos humanos. O acesso à informação compreende aquela informação que é necessária para o exercício ou proteção dos direitos humanos no contexto de atividades empresariais, e que deve ser subministrada de maneira oportuna, acessível e completa; e o direito à consulta e consentimento livre, prévio e informado enfatiza a importância do reconhecimento e cumprimento estrito dos parâmetros interamericanos na matéria relacionada a temas que envolvam os direitos dos povos indígenas no marco de atividades empresariais. Nessa mesma linha, a CIDH afirmou que os Estados têm uma obrigação de regular e adotar disposições de direito interno para a proteção dos direitos humanos, o que certamente inclui o direito à consulta dos povos indígenas. Isto significa incorporar garantias tanto substantivas como processuais que assegurem o respeito aos direitos humanos em jogo naquelas disposições que regulam o comportamento empresarial envolvido<sup>141</sup>.

180. Por isso, os Estados devem estabelecer um marco legislativo e institucional claro para prevenir e avaliar eficazmente os riscos aos direitos humanos inerentes à operação de atividades de desenvolvimento em relação aos direitos dos povos indígenas e tribais antes que sejam autorizadas e desde suas fases iniciais. Tal marco não somente deve incluir processos de consulta, e, quando adequado, consentimento prévio, livre e informado, mas também garantias diferenciadas que o complementem e permitam o exercício da sua autodeterminação sobre seus territórios, modos de vida e forma de desenvolvimento, além de reconhecer a assimetria de condições nas quais tais povos costumam se encontrar em relação àqueles atores que buscam implementar projetos extrativos ou de desenvolvimento pela situação de pobreza, exclusão e discriminação histórica a que se tem visto submetidos<sup>142</sup>.

181. O direito de consulta prévia, livre e informada de povos indígenas e afrodescendentes tribais se desprende da própria Convenção Americana, em uma leitura conjunta dos direitos estabelecidos em seus artigos 13, 21 e 23, que obriga o Estado brasileiro desde a ratificação do instrumento<sup>143</sup>.

182. Quanto aos parâmetros em matéria de consulta prévia, a Comissão tem argumentado o seguinte:

(...) toda determinação da medida em que os reclamantes indígenas mantêm interesses nas terras as quais tradicionalmente detém o título e que têm ocupado e utilizado, se baseia em um processo de total informação e consentimento mútuo de parte da comunidade indígena em seu conjunto. Isto requer, no mínimo, que todos os membros da comunidade estejam plena e cabalmente informados da natureza e das consequências do processo e se lhes ofereça uma efetiva oportunidade de participar individual ou coletivamente<sup>144</sup>.

183. A Comissão tem afirmado que, no caso de atividades realizadas pelo Estado que teriam um impacto significativo no uso e gozo desse direito, é necessário que o Estado assegure que os povos afetados contem com informações sobre as atividades que lhes afetariam, que tenham possibilidades de participar nos diferentes processos para a tomada das decisões respectivas, e por outra parte, tenham acesso à proteção e às garantias judiciais no caso de considerar que seus direitos não sejam respeitados<sup>145</sup>.

184. Por sua vez, a Corte apontou que as consultas devem ser realizadas de boa-fé, através de procedimentos culturalmente adequados e devem ter como finalidade chegar a um acordo. Assinalou também que se deve consultar os povos, em conformidade com suas próprias tradições, nas primeiras etapas

<sup>141</sup> CIDH. Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos. Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos Sociais, Culturais e Ambientais. 1 de novembro de 2019, §48, 49, 104-120 e 414.19.

<sup>142</sup> CIDH. Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas. 7 de setembro de 2017, §357-375.

<sup>143</sup> A Comissão observa que em seu relatório de admissibilidade não incluiu expressamente os artigos 13 e 23 da Convenção Americana dentro dos direitos que poderiam ser considerados na etapa de mérito. Contudo, da totalidade das alegações e provas disponíveis na etapa de mérito, a CIDH considera pertinente analisar os fatos estabelecidos também à luz dos direitos contidos em tais dispositivos. A Comissão destaca que tanto no procedimento de admissibilidade como no de mérito, o Estado conheceu os fatos nos quais se baseia a totalidade da análise que se realiza a seguir. Em virtude do exposto e em aplicação do princípio *iura novit curia*, a Comissão analisará se no presente caso o Estado incorreu em violação dos artigos 13 e 23 da Convenção Americana.

<sup>144</sup> CIDH. Relatório No.75/02. Caso 11.140. Mérito. Mary e Carrie Dann. Estados Unidos. 27 de dezembro de 2002, §140.

<sup>145</sup> CIDH. Demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros contra o Estado do Equador. Caso 12.465. 26 de abril de 2010. §121.

do plano de desenvolvimento ou investimento, posto que o aviso precoce proporciona um tempo para a discussão interna das comunidades e para oferecer uma adequada resposta ao Estado<sup>146</sup>. Nesse mesmo sentido, a Corte referiu que o direito à consulta se atualiza de maneira prévia à execução das ações que poderiam afetar de modo relevante os interesses dos povos indígenas e tribais, tais como as etapas de exploração e extração<sup>147</sup>.

**185. Quanto aos estudos de impacto social e ambiental**, a Corte afirmou que o Estado deve assegurar que os membros do povo tenham conhecimento dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de salubridade, a fim de que aceitem o plano de desenvolvimento ou investimento proposto com conhecimento e de forma voluntária. O Estado também deve garantir que não será emitida nenhuma concessão dentro do território de uma comunidade indígena ou tribal a menos e até que entidades independentes e tecnicamente capazes, sob a supervisão do Estado, realizem um estudo prévio de impacto social e ambiental<sup>148</sup>. O nível de impacto permitido não pode negar a capacidade dos membros dos povos indígenas e tribais para sua própria sobrevivência<sup>149</sup>.

186. Por outro lado, a Corte estabeleceu que os estudos de impacto ambiental devem respeitar as tradições e cultura dos povos indígenas e que um dos objetivos da exigência desses estudos é garantir o direito do povo indígena a ser informado sobre todos os projetos propostos no seu território. Portanto, a obrigação do Estado de supervisionar tais estudos coincide com o seu dever de garantir a efetiva participação do povo indígena<sup>150</sup>.

187. **No que se refere ao reassentamento de povos indígenas ou afrodescendentes tribais em terras alternativas**, a CIDH recorda que quando os Estados se vejam impossibilitados, por razões concretas e justificadas, de adotar medidas para devolver o território tradicional e os recursos comunais das populações indígenas, a compensação que se concede deve ter como orientação principal o significado que tem a terra para elas<sup>151</sup>, e as terras alternativas deverão ter igual extensão e qualidade, que serão escolhidas de maneira consensual com os membros dos povos indígenas e tribais, conforme suas próprias formas de consulta e decisão<sup>152</sup>. Em acréscimo, a Corte argumentou que “o conceito de compartilhar os benefícios (...) é inerente ao direito de indenização reconhecido no artigo 21.2 da Convenção”<sup>153</sup>. A CIDH ressalta que tal obrigação também pode ser interpretada a partir do artigo XXIII da Declaração Americana.

188. Nessa linha, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial mencionou que, conforme o artigo 15.2 da Convenção 169 da OIT, “[os] povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam vir a sofrer como resultado dessas atividades”<sup>154</sup>. A Corte Interamericana também referiu que corresponde aos próprios povos indígenas, e não ao Estado, determinar quem seriam os beneficiários segundo seus costumes e tradições<sup>155</sup>.

<sup>146</sup> Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172, § 133.

<sup>147</sup> *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, §207.

<sup>148</sup> Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172, §129 e 133.

<sup>149</sup> Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs Suriname*. Interpretação da Sentença. Sentença de 12 de agosto de 2008. Série C No. 185, §42

<sup>150</sup> *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, §215.

<sup>151</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Mérito. Reparações e Custos. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125, §149.

<sup>152</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, §135.

<sup>153</sup> CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: Proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. 31 de dezembro de 2015, §219.

<sup>154</sup> ONU. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, Considerações dos relatórios apresentados pelos Estados partes conforme o artigo 9 da Convenção. Observações finais com relação ao Equador, §16.

<sup>155</sup> Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, §129; e Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs Suriname*. “Interpretação da Sentença” de exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 12 de agosto de 2008. Série C No. 185, §25-27.

189. **Em relação à indenização**, a CIDH tem sustentado que para que ela seja justa, como exige a Convenção Americana, deve ser integral. Isso implica que se deve deixar a pessoa ou coletivo em uma situação de indenização patrimonial. Além disso, a CIDH afirmou o seguinte:

(...) deve ser paga de forma prévia à efetivação do desapoderamento ou, eventualmente, em um breve lapso de tempo desde a tomada de posse dos bens pelo Estado. Isto deve ser assim porque somente através do efetivo pagamento de uma indenização se consegue um equilíbrio entre o direito de propriedade das pessoas e, por outro, a faculdade dos Estados de dispor excepcionalmente dos seus bens quando o interesse público assim o justifica<sup>156</sup>.

190. A CIDH enfatiza que as obrigações anteriores não somente se depreendem de uma interpretação da Convenção Americana e da Convenção 169 da OIT, estabelecida em reiterada jurisprudência dos órgãos interamericanos. A CIDH recorda que a Convenção 107 da OIT – Convenção sobre populações indígenas e tribais, que foi adotada em 1957 e ratificada pelo Brasil em 18 de junho de 1965, assinala o seguinte:

Artigo 12.

1. As populações interessadas não deverão ser deslocadas de seus territórios habituais sem seu livre consentimento, a não ser de conformidade com a legislação nacional, por motivos que visem à segurança nacional, no interesse do desenvolvimento econômico do país ou no interesse da saúde de tais populações.
2. Quando, em tais casos, se impuser um deslocamento a título excepcional, os interessados receberão terras de qualidade ao menos igual à das que ocupavam anteriormente e que lhes permitam satisfazer suas necessidades atuais e assegurar seu desenvolvimento futuro. Quando houver possibilidade de encontrar outra ocupação ou os interessados preferirem receber uma indenização em espécie ou em dinheiro, serão assim indenizados com as devidas garantias.
2. As pessoas assim deslocadas deverão ser integralmente indenizadas por toda perda ou dano por elas sofrido em consequência de tal deslocamento.

191. A Comissão também nota que o Estado brasileiro ratificou a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial em 27 de março de 1968, que entrou em vigor em janeiro de 1969. O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial mencionou o seguinte sobre as obrigações dos Estados frente às terras e territórios de povos indígenas:

O Comitê exorta especialmente aos Estados Partes a reconhecerem e protegerem os direitos dos povos indígenas, a possuir, explorar, controlar e utilizar suas terras, territórios e recursos comunais, e nos casos em que sejam privados das suas terras e territórios sem o consentimento livre e informado desses povos, que sejam adotadas medidas para que lhes sejam devolvidos. Unicamente quando, por razões concretas, isto não seja possível, se substituirá o direito à restituição pelo direito a uma justa e pronta indenização, que, na medida do possível, deverá ser em forma de terras e territórios.<sup>157</sup>

192. Ademais, a CIDH tem reiterado, no marco do seu sistema de petições e casos, que a obrigação da consulta prévia também decorre do direito à propriedade estabelecido no artigo XXIII da Declaração Americana. A Comissão assinalou que, em virtude de tal dispositivo, um dos elementos centrais para a proteção dos direitos de propriedade dos indígenas é o requisito de que os Estados estabeleçam consultas efetivas e previamente informadas com as comunidades indígenas e tribais em relação aos atos e decisões que possam afetar seus territórios tradicionais e que se encontrem voltadas a obter seu consentimento<sup>158</sup>.

193. Considerado todo o exposto, a CIDH considera pertinente realizar sua análise em relação às obrigações do Estado brasileiro com respeito à propriedade tradicional das comunidades quilombolas do presente caso, conforme os parâmetros desenvolvidos na seção precedente, em dois momentos. Em primeiro lugar, a Comissão analisará a responsabilidade estatal em relação à realocação das comunidades quilombolas como resultado da construção do CLA em Alcântara e, em segundo lugar, analisará a responsabilidade estatal

<sup>156</sup> CIDH. Demanda perante a Corte Interamericana. Caso Salvador Chiriboga. Equador. 12 de dezembro de 2006, §72.

<sup>157</sup> ONU. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Observação Geral No. 23 relativa aos direitos dos povos indígenas. 1997, §5.

<sup>158</sup> CIDH. Demanda perante a Corte Interamericana. Caso 12.465. Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros. Equador. 26 de abril de 2010; e Caso 12.053. Relatório No. 40/04. Mérito. Comunidades indígenas Mayas do Distrito de Toledo. Belize. 12 de outubro de 2004, §142.

posteriormente à criação do CLA nas etapas correspondentes à sua consolidação e desenvolvimento até a atualidade.

**- Em relação à responsabilidade estatal pela construção do CLA e o reassentamento das comunidades**

194. A Comissão observa que não existe controvérsia sobre que na década de 80 o Estado brasileiro iniciou a criação do CLA em parte do território reivindicado por 32 comunidades *quilombolas*, que foram reassentadas em sete agrovilas. Tal como se indicou na seção anterior, antes do reassentamento de tais comunidades, o Estado não lhes havia concedido um título de propriedade sobre suas terras e territórios. Isso foi feito com base no Decreto 7.820 de 12 de setembro de 1980, pelo qual se declarou como de utilidade pública para fins de expropriação uma área de 52.000 hectares. Em relação ao procedimento de reassentamento, o Estado alegou que foram realizadas reuniões com as comunidades em questão, para informá-las sobre a criação e posterior ampliação do CLA em parte do seu território. Mencionou que dito projeto foi realizado por razões de “utilidade pública”. Além disso, explicou que as comunidades foram reassentadas em terras alternativas e que lhes foi concedida uma indenização.

195. A Comissão registra a documentação apresentada pelo Estado e considera que a instalação do CLA tinha como objetivo desenvolver um programa espacial nacional. Na opinião da CIDH, tal objetivo é compatível com o conceito de “utilidade pública”. Contudo, mesmo nesses casos, como indicado acima, existe uma série de obrigações e salvaguardas que o direito internacional impõe.

196. Com efeito, conforme ao que foi desenvolvido anteriormente, quando entre em conflito um interesse do Estado e a restrição ao direito às terras e territórios tradicionais, terá que se avaliar que o impacto que resulte à propriedade seja proporcional com um fim legítimo em uma sociedade democrática (utilidade pública e interesse social)<sup>159</sup>, e que, portanto, não implique a negação da sua subsistência como povo<sup>160</sup>. Ainda, no caso do projeto em questão resultar na impossibilidade material de que os povos indígenas ou tribais continuem ocupando suas terras e territórios tradicionais, o Estado tem a obrigação de i) realizar um processo de consulta prévia, livre e informada com os parâmetros previamente assinalados e com o objetivo de conseguir o consentimento; ii) realizar estudos ambientais e sociais culturalmente adequados; iii) conceder terras alternativas de igual ou melhor qualidade; e iv) conceder uma indenização. Com relação a este último aspecto, a Corte tem destacado o direito dos membros do povo a participar, de modo razoável, dos benefícios derivados da restrição ou privação do direito ao uso e gozo das suas terras tradicionais e daqueles recursos naturais necessários para sua sobrevivência<sup>161</sup>.

197. Em primeiro lugar, sobre a determinação de utilidade pública, a Comissão observa que, segundo a explicação do Estado, a instalação do CLA em Alcântara obedeceu fundamentalmente ao fato de que teria “baixa densidade populacional”, resultando em uma zona de caráter estratégico, enquanto que outro centro não pôde ser expandido devido à urbanização em seu entorno. O Estado também argumentou que devido ao fato de que “está próximo do Equador, a área é essencial para a implementação de políticas públicas de natureza militar e tecnológica”<sup>162</sup>.

198. Nesse sentido, ainda que a Comissão reconheça que a instalação de um centro de lançamento espacial possa ser incluída dentro dos fins aceitáveis em uma sociedade democrática, que guarda correspondência com a finalidade de utilidade pública, a invocação de um fim não resulta suficiente para aceitar uma restrição legítima à propriedade dos povos indígenas e tribais, uma vez que no presente caso o Estado não provou que a avaliação que concluiu com a determinação de implementar o projeto considerou de maneira adequada a proporcionalidade da medida em que se poderia afetar as comunidades *quilombolas*, nem que ela poderia levar à negação da sua subsistência como povo. Pelo contrário, a Comissão observa que um dos critérios para

<sup>159</sup> CIDH, Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais, 30 de dezembro de 2009, §139. Ver também, Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, §138.

<sup>160</sup> *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, §155.

<sup>161</sup> Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172, §139.

<sup>162</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

a instalação do CLA na zona onde eventualmente foi criada foi que em tal área existiam “ocupantes”, sendo mais fácil a realocação também em função da baixa densidade populacional. A Comissão destaca que a categoria de “ocupantes” das comunidades *quilombolas* se devia ao descumprimento da obrigação do próprio Estado brasileiro em titular suas terras e territórios e constituía igualmente em uma negação da sua identidade cultural e reconhecimento como povo com uma relação especial com suas terras. A Comissão também observa que os reassentamentos foram realizados com base em um Decreto do Poder Executivo que não foi convalidado pelo Poder Legislativo.

199. Em segundo lugar, em relação ao processo de consulta prévia com vistas a se obter o consentimento das comunidades, a documentação apresentada pelo Estado indica que as reuniões realizadas com as comunidades somente ocorreram com posterioridade à decisão de criar e posteriormente ampliar o CLA. A Comissão registra que o Estado não indicou que tais reuniões tenham se realizado com as autoridades de cada uma das comunidades potencialmente afetadas. A CIDH também evidencia que as comunidades não participaram do processo de desenvolvimento e planejamento de tal projeto, nem lhes foi informado sobre qualquer tipo de benefício que pudessem vir a dele obter. Pelo contrário, as informações apresentadas à Comissão evidenciam que as reuniões se limitaram a discutir sobre o traslado a terras alternativas e o pagamento de indenização, o que, como se verá a seguir, tampouco resultou adequado. A Comissão ressalta que conforme o assinalado pela jurisprudência do sistema interamericano, quando se trate de um plano de desenvolvimento ou investimento em grande escala que pode ter um impacto profundo nos direitos de propriedade de um povo indígena ou tribal, o que inclui situações que impliquem o traslado ou a realocação, deve ser entendido como exigindo em acréscimo o consentimento livre, prévio e informado das comunidades potencialmente afetadas<sup>163</sup>.

200. Em terceiro lugar, no tocante ao estudo de impacto ambiental e social, a CIDH registra que o que se realizou foi um levantamento socioeconômico cultural que, conforme os próprios relatórios de entidades estatais, só foi realizado posteriormente à decisão de reassentar as comunidades. Conforme à informação proporcionada pelo Ministério Público, era evidente que tal levantamento não era culturalmente apropriado e apresentava várias deficiências.

201. Igualmente, a Comissão observa que para a ampliação do CLA o Estado não aportou documentação que comprove a realização de um processo de análise sobre o impacto que levaria às comunidades tal restrição aos seus direitos, nem que comprove ter havido consulta prévia em conformidade com os parâmetros assinalados anteriormente. Pelo contrário, a CIDH registra que algumas das comunidades envolvidas se opuseram à construção do CLA.

202. Em quarto lugar, no que se refere ao reassentamento daquelas comunidades que foram levadas às agrovilas, a CIDH observa que de acordo com os laudos periciais e declarações de membros das comunidades tal processo se realizou sem um procedimento culturalmente apropriado, de maneira muito rápida e supervisionada por agentes militares ou funcionários estatais que não tinham conhecimento e expertise sobre as comunidades *quilombolas*. Vários testemunhos citados acima dão conta dessa questão.

<sup>163</sup> A Convenção 107 da OIT, que foi adotada em 1957 e ratificada pelo Brasil em 18 de junho de 1965, estabelece que: “[as] populações interessadas não deverão ser deslocadas de seus territórios habituais sem seu livre consentimento, a não ser de conformidade com a legislação nacional, por motivos que visem à segurança nacional, no interesse do desenvolvimento econômico do país ou no interesse da saúde de tais populações”. A Corte Interamericana assinalou “que quando se trate de planos de desenvolvimento ou investimento em grande escala que possam afetar a integridade das terras e recursos naturais do povo Saramaka, o Estado tem a obrigação, não apenas de consultar os Saramaka, mas também de obter seu consentimento livre, informado e prévio, segundo seus costumes e tradições. Ver Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs Suriname*. “Interpretação da Sentença” de exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 12 de agosto de 2008. Série C No. 185, §17; e ver também Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172, §134 e 137. Ainda, segundo assinalou a Comissão em relação aos casos nos quais é necessário obter o consentimento informado, “[a] primeira dessas situações, identificada pelo Relator Especial das Nações Unidas, é a dos planos ou projetos de desenvolvimento ou investimento que impliquem o deslocamento dos povos ou comunidades indígenas de seus territórios tradicionais, ou seja, sua realocação permanente. O requisito do consentimento nesses casos se estabelece no artigo 10 da Declaração das Nações Unidas: “Os povos indígenas não serão deslocados pela força das suas terras ou territórios. Não se procederá a nenhum traslado sem o consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas interessados, nem sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que seja possível, a opção do regresso”. CIDH, Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais, 30 de dezembro de 2009, §134 em referência à ONU – Conselho de Direitos Humanos – Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julho de 2009, §47.

203. A CIDH também nota que as agrovilas para as quais foram trasladadas as comunidades tinham divisões de moradias e terras que eram contrárias à sua visão coletiva. Em acréscimo a Comissão observa que várias comunidades tiveram que se agrupar em uma só agrovila, o que gerou dificuldades na organização tradicional de tais comunidades. Com relação às terras, a Comissão observa que elas não eram de igual ou maior qualidade que o território tradicional das comunidades. Isso se evidencia na sua reduzida extensão, na má qualidade das terras para o cultivo, e no acesso restrito à água, o que afetou a alimentação das comunidades. A CIDH também nota as diversas restrições impostas pelo Estado para a pesca e outras atividades de subsistência de tal maneira que possam manter suas atividades, tradições e costumes.

204. Em quinto lugar, em relação à indenização, a CIDH nota que o Estado se limitou a indicar que deu uma indenização aos membros das comunidades reassentadas. No entanto, não forneceu documentação sobre os critérios adotados para o seu pagamento. Pelo contrário, a CIDH evidencia que, conforme as declarações de membros das comunidades reassentadas, nem todas as famílias receberam uma indenização. Também assinalaram que a indenização que receberam algumas famílias foi ínfima e que unicamente serviu para comprar comida durante alguns dias após o reassentamento.

205. A Comissão observa que não existe controvérsia sobre o fato de que, antes de serem reassentadas, as comunidades *quilombolas* eram autossuficientes. Não obstante, devido ao reassentamento e à má qualidade das terras alternativas, tais comunidades se viram na necessidade de comprar alimentos. Dessa forma, a Comissão considera que a indenização concedida não foi integral pois se limitou à aquisição de alimentos por um curto período. A isto se somam as denúncias apresentadas por membros das comunidades reassentadas perante autoridades judiciais para reclamar da falta de pagamento de indenização ou da pouca soma concedida. A CIDH evidencia, tal como será analisado posteriormente, que tais denúncias se mantêm pendentes de solução por mais de duas décadas. Em acréscimo, a Comissão observa que o Estado não demonstrou que tenha efetivamente compartilhado com as comunidades benefícios derivados da construção do CLA.

206. Por todo o exposto, a CIDH evidencia que, diante da criação do CLA, o Estado descumpriu com suas obrigações internacionais. Isto porque i) não garantiu que as restrições ao direito de propriedade por motivos de utilidade pública respeitassem o direito à propriedade ancestral das comunidades garantindo por sua vez o direito à consulta prévia com o fim de se obter seu consentimento, ii) não realizou estudos ambientais e sociais adequados, iii) gerou um processo de reassentamento com sérias deficiências, sem que a entrega de terras alternativas fosse adequada, iv) não concedeu uma indenização integral, possibilitando inclusive às comunidades participar dos benefícios do projeto. Diante disso, a Comissão conclui que o Estado é responsável pela violação do direito à propriedade estabelecido no artigo XXIII da Declaração Americana. Igualmente, em virtude do princípio *iura novit curia*, e conforme os parâmetros assinalados, a falta de consulta prévia implicou a violação por parte do Estado brasileiro dos direitos à liberdade de expressão e direitos políticos, estabelecidos nos artigos IV e XX da Declaração Americana.

#### **- Em relação à responsabilidade estatal posteriormente à criação do CLA**

207. A Comissão observa que, posteriormente à instalação do CLA, o Estado adotou uma série de decisões voltadas à ampliação, consolidação e desenvolvimento do CLA e celebrou diversos acordos com Estados terceiros.

208. A Comissão observa que não há controvérsia entre as partes de que o Estado não tenha realizado consultas com as comunidades nem em relação à decisão de ampliar o CLA, nem com respeito aos acordos celebrados com Estados terceiros, ou ainda, em relação às determinações realizadas pelo Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, que culminou na publicação da Resolução No. 11 de 26 de março de 2020. A Comissão observa que o Estado, ainda que não tenha desconhecido a existência de um direito das comunidades à consulta, mencionou que essas ações não tiveram nenhum impacto tangível nem implicam desalojamento das comunidades e que, em todo caso, se fosse identificado que haveria tal impacto,

realizariam a consulta<sup>164</sup>. Por sua vez, a parte peticionária mencionou que estas ações teriam um impacto nas comunidades que poderia levar inclusive a novos deslocamentos, o que geraria um temor e insegurança constantes às comunidades.

209. Com relação ao acima exposto, a Comissão reconhece que efetivamente não é toda ação do Estado que precisa ser consultada. Dependendo das circunstâncias, a Corte Interamericana já indicou, por exemplo, que é necessário diferenciar entre uma melhoria ou manutenção de edificações já existentes e a realização de novos projetos, sendo que nem sempre as atividades voltadas à manutenção adequada ou a melhorias de obras irão requerer arbitrar processos de consulta prévia<sup>165</sup>.

210. De todo modo, todas as ações que são realizadas por um Estado, incluindo acordos comerciais bilaterais, devem ser realizadas em cumprimento das obrigações emanadas da Convenção Americana<sup>166</sup>. Os direitos dos povos indígenas não podem ser ignorados em quaisquer outras atividades ou acordos que sejam feitos com terceiros privados ou no âmbito de decisões do poder público que afetariam seus direitos e interesses<sup>167</sup>. Recentemente a CIDH observou que os contextos de falta de transparência e de espaços participativos em processos de negociação, implementação e solução de controvérsias relacionadas com disposições bilaterais ou multilaterais de investimento ou de comércio podem prejudicar de forma direta as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos, e impactar diretamente legislação e políticas públicas relacionadas com o gozo de direitos como o direito à água, à saúde, de reunião, de associação, à alimentação, à liberdade de expressão, à moradia, ao meio ambiente ou direitos dos povos indígenas. Entre alguns dos aspectos de risco que essas situações apresentam sobre os direitos humanos menciona-se a possível flexibilização normativa ou reformas jurídicas prejudiciais para os direitos humanos como forma de imprimir operatividade e implementar os acordos comerciais e de investimento, e a proteção assimétrica dos interesses em jogo em prejuízo dos direitos humanos das pessoas afetadas<sup>168</sup>.

211. A Comissão enfatiza que a Convenção 169 da OIT em seu artigo 6 utiliza o termo “susceptíveis de afetá-los diretamente” ao indicar o tipo de medidas legislativas ou administrativas que devem ser consultadas. Nessa direção, a Comissão enfatizou que as salvaguardas processuais e substantivas à propriedade dos povos indígenas e tribais resultam de planos de investimento ou de desenvolvimento “susceptíveis de afetar direta ou indiretamente tais terras ou recursos naturais”<sup>169</sup>. Além disso, a Comissão ressalta que conforme o assinalado pela própria Convenção da OIT (artigo 16.2) e pela jurisprudência do sistema interamericano, quando se trate de um plano de investimento em grande escala e que inclusive implique o traslado ou realocação, deveria se obter também o consentimento informado das comunidades<sup>170</sup>.

<sup>164</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

<sup>165</sup> Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400, §179.

<sup>166</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, §140.

<sup>167</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, §167.

<sup>168</sup> CIDH. Relatório Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II/CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de novembro de 2019. §287 e 289.

<sup>169</sup> CIDH, Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais, 30 de dezembro de 2009, §55. Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, §188. CIDH. Relatório de Acompanhamento – Acesso à Justiça e Inclusão Social: O caminho rumo ao fortalecimento da Democracia na Bolívia. Doc. OEA/Ser.L/V/II. 135, Doc.40, 7 de agosto de 2009, §158.

<sup>170</sup> A Corte Interamericana assinalou “que quando se trate de planos de desenvolvimento ou de investimento em grande escala que poderiam afetar a integridade das terras e recursos naturais do povo Saramaka, o Estado tem a obrigação, não apenas de consultar os Saramaka, mas também de obter seu consentimento livre, prévio e informado, segundo seus costumes e tradições. Ver Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs Suriname*. “Interpretação da Sentença” de exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 12 de agosto de 2008. Série C No. 185, §17. Do mesmo modo, como a Comissão assinalou em relação aos casos em que é necessário obter o consentimento informado, “[a] primeira destas situações, identificada pelo Relator Especial das Nações Unidas, é a dos planos ou projetos de desenvolvimento ou investimento que impliquem o deslocamento dos povos ou comunidades indígenas dos seus territórios tradicionais, ou seja, sua realocação permanente. O requisito do consentimento nesses casos está estabelecido no artigo 10 da Declaração das Nações Unidas: “Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso”. CIDH, Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais, 30 de dezembro de 2009, §334. ONU. Conselho de Direitos Humanos – Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julho de 2009, §47.

212. Por outra parte, quanto ao momento de se realizar essa consulta, ela deve ser “prévia”, o que nas palavras da Corte Interamericana significa, conforme à Convenção 169 da OIT (artigo 15.2), que “os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras”, sendo que essa consulta não deve se produzir “unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade”<sup>171</sup>.

213. A Comissão observa que a obrigação anterior se encontra estreitamente relacionada com a de se realizar um estudo de impacto ambiental e sociocultural, o qual deve ser realizado também com a participação das comunidades ou povos que seriam afetados. Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT assinala em seu artigo 7.3 que os estudos voltados a “avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento previstas podem ter sobre esses povos” devem ser realizados em cooperação com os povos interessados. A Corte indicou que tal estudo tem um duplo propósito, por um lado, o de avaliar o possível dano ou impacto que um projeto de desenvolvimento ou investimento pode ter sobre sua propriedade, e de outro, o de possibilitar que os membros do povo tenham conhecimento da situação e possam “avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento ou investimento proposto”<sup>172</sup>. A Corte considera descumprida essa obrigação, por exemplo, quando tal estudo é realizado sem a participação do povo, não é realizado por uma entidade independente, e não se considera a incidência social, espiritual e cultural das atividades de desenvolvimento previstas<sup>173</sup>.

214. Finalmente, a Comissão considera pertinente enfatizar que as mencionadas obrigações não se esgotam em um evento apenas, mas persistem durante cada uma das etapas de elaboração, execução ou implementação de um projeto, em palavras dos juízes da Corte IDH, Humberto Sierra Porto e Eduardo Ferrer Mac-Gregor:

A obrigação dos Estados frente aos projetos de desenvolvimento em território indígena ou tribal surge desde o momento em que os Estados aceitam as obrigações contidas nas disposições da Convenção Americana, com independência do momento em que se dá a concessão, já que como havia sido anteriormente mencionado, são fases independentes. Negar o acima exposto e ter uma compreensão distinta da consulta prévia, restringindo-a expressamente apenas às primeiras etapas da concessão de um projeto, levaria ao absurdo de permitir novas explorações que tenham um impacto atual sobre a cultura e o território indígena, afetando-os pelo resto do tempo em que a concessão siga vigente. Evidentemente por ser um processo constante de diálogo, a consulta não somente se circunscreve às primeiras etapas de um projeto, mas também a obrigação se materializa quando exista um possível impacto na vida tradicional indígena ou tribal em questão<sup>174</sup>.

215. Diante do exposto, a Comissão observa que para fins de se identificar se o Estado teria o dever de consultar as comunidades quilombolas, é necessário verificar se tais ações eram suscetíveis de afetar seus direitos e interesses, sendo para isso requerido que o Estado realize os estudos pertinentes com a participação das próprias comunidades e, quando apropriado, a consulta prévia com vistas a obter um consentimento livre, prévio e informado.

#### **- Em relação ao Decreto de 8 de agosto de 1991 que ampliou o CLA**

216. A Comissão recorda que o Decreto de 8 de agosto de 1991 ampliou para fins de desapropriação 62.000 hectares para a criação, ampliação e funcionamento do CLA. O Estado não sinalizou ter realizado uma consulta relativa a tal Decreto, tampouco trouxe informações que demonstrem ter realizado algum estudo

<sup>171</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações*. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, §180.

<sup>172</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações*. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, §180.

<sup>173</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações*. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, §207.

<sup>174</sup> Voto concorrente dos Juízes Humberto Sierra Porto e Eduardo Ferrer Mac-Gregor no *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C No. 309, §15.



com a finalidade de identificar a proporcionalidade e impacto que teria a referida ampliação nos direitos das comunidades quilombolas que seriam afetadas. Nesse sentido, e levando em conta que isso necessariamente afetaria o território tradicional, a Comissão observa que o Estado não cumpriu com os requisitos de acordo com os parâmetros referidos anteriormente. A Comissão não possui informações que indiquem que o Decreto em questão tenha ficado sem efeitos, de tal maneira que continua afetando a segurança jurídica quanto à posse dos territórios tradicionais das comunidades quilombolas que ainda não contam com um título de propriedade.

#### **- Em relação aos acordos celebrados com Estados terceiros e do Desenvolvimento do Programa Espacial**

217. A Comissão observa que, como resulta evidente no Acordo com os Estados Unidos e no Acordo com a Ucrânia, ao menos desde 2000 o Estado se referiu a um uso comercial do CLA. A Comissão entende que tal finalidade integra o atual Programa Espacial Brasileiro como resulta claro na Resolução No. 11 de 26 de março de 2020, que requereu a algumas autoridades que procurassem um uso turístico para o Centro. Como foi explicado, a utilização comercial surgiu em razão de que não se havia posto em órbita nenhum artefato espacial a partir do CLA e se considerou como um possível aproveitamento a possibilidade de alugar a base a países que tivessem uma tecnologia espacial desenvolvida<sup>175</sup>.

218. Em relação a tais acordos e às diversas atividades que têm sido desenvolvidas em torno do CLA, a Comissão observa em especial que, como resultado do acordo com a Ucrânia promulgado em 2004 que deu lugar à empresa Cyclone Space e outra empresa subcontratada, foram realizadas atividades de desmonte perto de três comunidades, e inclusive foram realizadas incursões dentro destas. Na audiência pública, o declarante Alfredo Wagner explicou que na primeira década deste século a empresa Alcântara Cyclone Space invadiu abruptamente uma área do povoado de Mamona, um pouco mais acima da área ocupada, e “destruiu as nascentes, devastou os plantios, arruinou os caminhos antigos, de tal maneira que as pessoas que viviam ali há três séculos já não podem mais se deslocar”, sendo que a destruição da paisagem lhes impede de ter “as referências geográficas mínimas para se deslocar”.

219. Por outro lado, no tocante ao AST com os Estados Unidos, celebrado em 2019, a Comissão observa que André Luis Barreto Paes, testemunha apresentada pelo Estado, explicou que tem por finalidade “salvaguardar tecnologias, segredos industriais, propriedade intelectual dos países” e embora “venha a implicar para o programa espacial brasileiro um melhor aproveitamento de todos os investimentos realizados até agora em Alcântara”, o Acordo não trata de novos deslocamentos. Além disso, indicou que “nesse momento, o aumento das operações se dará dentro da área existente do CLA”. A Comissão observa que, com efeito, o objetivo de tal acordo é o de estabelecer a regulamentação jurídica da participação dos Estados Unidos nos lançamentos a partir de Alcântara. O acordo não faz menção expressa das comunidades quilombolas ou de ampliações na extensão do CLA para a sua execução. A Comissão observa, contudo, que houve debate sobre se o acordo teria por efeito afetar os territórios tradicionais das comunidades que estão fora da atual instalação do CLA.

220. Por outro lado, no tocante ao Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro e a consolidação do CLA, após o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – que determinou que as comunidades compreenderiam uma área de ocupação tradicional definida de 78 mil hectares que abarcava toda a região de interesse do CLA, o Estado informou à Comissão que “se o Presidente do INCRA confirmasse [o relatório técnico] em seus exatos limites geográficos, representaria a frustração total de qualquer iniciativa voltada a desenvolver atividades espaciais na região”. Neste sentido, o Estado mencionou que restringiu o planejamento estatal de um total de 62.000 hectares para um total de 21.901 hectares<sup>176</sup>, que é uma porção maior do que a estabelecida no relatório técnico com relação a que está atualmente ocupada efetivamente, que é de 8.000 hectares e mais 500 destinados à instalação de um espaço administrativo.

<sup>175</sup> Anexo 1, págs. 153 e 154.

<sup>176</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

221. Nas circunstâncias indicadas, ainda que a posição do Estado indique que ele tenha reduzido sua pretensão inicial de extensão do CLA, adverte-se que, com base nas informações disponíveis, com o desenvolvimento do programa existiria certa necessidade ou ao menos grande probabilidade de se afetar o uso de um espaço adicional do território tradicionalmente ocupado pelas comunidades quilombolas para o desenvolvimento do CLA, pois existiria sobreposição entre tais áreas<sup>177</sup>. A necessidade de prever realocar novas comunidades resulta confirmada no âmbito do presente processo de arbitragem, no qual se fez constar que em ofícios da Consultoria Jurídica Adjunta do Comando da Aeronáutica e do Ministério da Defesa, se afirmou que “a ocupação das áreas ao norte do Centro de Lançamento de Alcântara pelas comunidades *quilombolas* prejudicaria o desenvolvimento do PNAE [Programa Nacional de Atividades Espaciais]”<sup>178</sup>. A testemunha Deborah Duprat mencionou na audiência pública que “uma vez mais as comunidades que estão na beira da praia correm o risco de ser deslocadas”. Alfredo Wagner também referiu, sobre os 21.000 hectares que o Estado pretende utilizar para o desenvolvimento do CLA, que não está sendo considerado o uso comum dos recursos, característico das comunidades quilombolas de Alcântara. Por sua parte, André Luis Barreto Paes, do programa espacial brasileiro, reconheceu, que independente da assinatura ou não do acordo, novos deslocamentos e a ampliação da área do CLA como previsto nos anos 1980 poderiam acontecer “em decorrência do desenvolvimento econômico”.

222. A Comissão observa que a previsão de tais realocações também resulta verificável na Resolução No. 11 de 26 de março de 2020, que publicou as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, o qual, ao mesmo tempo que aprovou um “Plano de Comunicação com as comunidades quilombolas situadas na área de interesse do Estado para a consolidação” do CLA e aprovou as diretrizes voltadas à preparação de um Plano de Consulta, também aprovou uma matriz de responsabilidades de diversas autoridades, entre elas, o Ministério da Defesa para “realizar as mudanças das famílias realocadas, desde o lugar onde agora vivem até o lugar das suas novas moradias”, referindo-se por sua vez que com relação às “comunidades quilombolas realocadas” sejam adotadas uma série de medidas de acesso a corredores, educação, desenvolvimentos produtivos e recomposição de áreas e espaços religiosos. Tal resolução adianta que as frações de terra que sejam dadas para os reassentamentos devem considerar, “para fins de planejamento que a área de consolidação do Centro Espacial de Alcântara ficará desocupada”. A Comissão observa que essa Resolução refere como uma das tarefas para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a de “promover o turismo da região” e que o futuro Centro Espacial de Alcântara sirva “ao público centrado no turismo espacial”.

223. A Comissão observa que a soma de atividades narradas evidencia uma articulação estatal claramente voltada a consolidar e desenvolver o CLA o que, segundo o próprio Estado, parece em suma requerer a afetação do território tradicional em uma porção maior à atualmente construída para obter seu melhor aproveitamento incorporando fins comerciais.

224. Nesse sentido, a Comissão considera em primeiro lugar que a finalidade lucrativa ou comercial, e o empreendimento de atividades como o turismo espacial, necessariamente podem ter um impacto não somente no uso das suas terras, mas também em sua possível transformação ou ampliação do CLA. Nesse sentido, a identificação dos impactos e sua incidência nos interesses ou direitos das comunidades, devia ser realizada com a participação das comunidades e não determinada de maneira unilateral pelo Estado. Nesse sentido, a Comissão observa que tais espécies de determinações, demarcadas no Programa de Desenvolvimento Espacial Brasileiro, resultam suscetíveis de afetar os direitos e interesses das comunidades.

225. Em acréscimo, a Comissão destaca que, precisamente atendendo à referida finalidade comercial, entre os objetivos de desenvolvimento do CLA, segundo a testemunha André Luis Barreto Paes, encontra-se alcançar “um melhor aproveitamento de todos os investimentos realizados até agora em Alcântara”. Nesse sentido, e considerando que a realocação das comunidades deveria ter observado o requisito de compartilhar os benefícios que resultaram do aproveitamento das suas terras, a Comissão avalia que, corresponde ao Estado cumprir com tal obrigação ao considerar os planos de desenvolvimento que se realizem dentro do

<sup>177</sup> Escrito do Estado de 8 de novembro de 2019.

<sup>178</sup> Escrito da parte peticionária de 8 de agosto de 2018.

território<sup>179</sup>. A Comissão avalia então que o Estado deveria ter realizado uma avaliação periódica deles, especialmente quando celebrou acordos ou iniciativas que modificariam os benefícios que resultaram da afetação do território. A Comissão observa que, apesar do fato, já indicado acima, de que as comunidades realocadas continuam inclusive ingressando clandestinamente no CLA para satisfazer suas necessidades de subsistência tradicional, não se tem informações que indiquem que o Estado buscou cumprir com a referida obrigação, ou que deu participação às comunidades quando tomou tais decisões.

226. Por outro lado, no tocante a acordos com Estados terceiros, a Comissão observa que eles não se encontram isentos de cumprirem com as obrigações internacionais que o Estado tem em matéria de direitos humanos<sup>180</sup>. Com relação às atividades desenvolvidas em decorrência do Acordo com a Ucrânia, ainda que a Comissão considere que não é necessário fazer referência ao seu conteúdo em si, basta observar que as atividades realizadas pela empresa Cyclone afetaram os interesses e direitos das comunidades. Nesse sentido, efetivamente se requeria um estudo de impacto ambiental e cultural e consulta prévia voltada a obter o consentimento das comunidades, o que não foi realizado.

227. No tocante ao AST com os Estados Unidos, a Comissão registra as explicações dadas com relação ao alcance deste acordo e diante das informações fornecidas não considera necessário se pronunciar autonomamente com relação a este acordo ou possíveis efeitos na sua implementação, os quais são debatidos por ambas as partes. Sem prejuízo do acima exposto, a Comissão reconhece que dito acordo, assim como diversas ações do Estado, incluída a Resolução No. 11, estão inseridos dentro de uma estratégia mais ampla por parte do Estado que é refletida no Programa Espacial Brasileiro que, como se explicou, guarda consistência com os fins comerciais que o Estado decidiu incorporar ao CLA e que, para sua implementação, se prevê que afetaria uma porção maior do território tradicional, e deslocaria algumas comunidades.

228. Diante do exposto, a Comissão observa que efetivamente existem aspectos do Programa Espacial que são suscetíveis de afetar os interesses e direitos das comunidades quilombolas. A Comissão observa que o Estado não provou que tenham sido realizados estudos de impacto ambiental e social com a participação das comunidades envolvidas para determinar tais possíveis impactos, do que resulta a falta de clareza específica sobre o nível de impacto que poderia haver. A Comissão observa que, de fato, as comunidades não tiveram nenhuma participação em tais decisões que poderiam afetar os seus direitos, senão até o momento em que elas já foram tomadas. Além disso, pelo menos com relação a atos como o projeto Cyclone, ou a Resolução No. 11, que em si mesma não parece aceitar que as comunidades pudessem rechaçar a realocação, o Estado não cumpriu com a realização de uma consulta prévia ou atividade voltada a obter seu consentimento de acordo com os parâmetros exigidos pelo direito internacional. Em relação à Resolução 11, a Comissão registra a decisão recentemente adotada por um juiz que suspendeu as atividades de implementação da referida execução, precisamente em face de não se ter previsto a participação prévia das comunidades sobre a determinação de que seria necessária a realocação.

229. Em consequência, a Comissão conclui que o Estado é responsável por afetar o direito de propriedade coletiva das comunidades quilombolas de Alcântara pela violação do direito à propriedade coletiva e pela falta de consulta prévia, livre e informada estabelecidos nos artigos 21, 13 e 23 da Convenção Americana, combinados com o artigo 1.1 do mesmo instrumento. Ainda, antes da adoção do referido instrumento pelo Estado brasileiro, no tocante à ampliação do CLA em 1991, a Comissão considera que o Estado é responsável pela violação do direito de propriedade estabelecido no artigo XXIII da Declaração Americana. Igualmente, em virtude do princípio *iura novit curia*, e conforme os parâmetros assinalados, a falta de consulta prévia implicou na violação por parte do Estado brasileiro dos direitos de liberdade de expressão e dos direitos políticos, estabelecidos nos artigos IV e XX da Declaração Americana.

<sup>179</sup> Corte IDH. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172, §138.

<sup>180</sup> Nesse sentido, a Comissão junto à sua Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sustentou o seguinte: os Estados devem se abster de assinar acordos que possam minar suas obrigações internacionais de direitos humanos, fazer revisões contínuas desses regimes para fazer as correções necessárias e assegurar interpretações compatíveis das normas de investimento com os direitos humanos [...] medidas que deveriam ser implementadas a fim de cumprir com as obrigações de respeitar e garantir os direitos humanos conforme a CADH, tanto no contexto de negociação, conclusão, implementação, solução de controvérsias e, quando adequado, revisão dos acordos comerciais ou de tratados bilaterais de investimento. Ver CIDH. *Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos*. Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. 1 de novembro de 2019, §287.

**C. Direito à liberdade de associação, direito de proteção à família, e direito de circulação e residência (artigos 16<sup>181</sup>, 17<sup>182</sup> e 22<sup>183</sup> da Convenção Americana, combinados com o artigo 1.1 do mesmo instrumento; e artigos XXII<sup>184</sup>, VI<sup>185</sup> e VIII<sup>186</sup> da Declaração Americana dos Direitos Humanos)**

**1. Considerações gerais**

230. Em relação ao direito à liberdade de associação, a Comissão mencionou que o artigo 16 da Convenção Americana protege o direito de se associar livremente com fins ideológicos ou políticos, sem intervenção das autoridades públicas que limitem ou prejudiquem o exercício do referido direito. Como estas obrigações negativas, existem obrigações positivas de prevenir os atentados contra a liberdade de associação, de proteger os que a exercem, e de investigar as violações desta liberdade<sup>187</sup>. Por sua vez, a Corte ressaltou que a liberdade de associação somente pode ser exercida em uma situação na qual se respeite e se garanta plenamente os direitos humanos fundamentais, em especial o relativo à segurança da pessoa envolvida<sup>188</sup>.

231. Em relação ao direito de proteção à família e de residência, a Corte reconheceu que o artigo 17 da Convenção Americana envolve, entre outras obrigações, favorecer, da maneira mais ampla possível, o desenvolvimento e a fortaleza do núcleo familiar<sup>189</sup>. A Corte também destacou que uma das interferências estatais mais graves na família é a que resulta na sua separação ou esfacelamento<sup>190</sup>.

232. Em relação ao direito de circulação e residência, tanto a CIDH como a Corte assinalaram que conforme o estabelecido no art.22.1 da Convenção Americana, este direito é uma condição indispensável para o livre desenvolvimento da pessoa<sup>191</sup>. Assim, o gozo deste direito não depende de nenhum objetivo ou motivo em especial da pessoa que deseja circular ou permanecer em um lugar<sup>192</sup>. Igualmente, mencionou que o direito de circulação e de residência pode resultar afetado quando uma pessoa é vítima de ameaças ou assédios e o Estado não provê as garantias necessárias para que possa transitar e residir livremente no território do qual se trate<sup>193</sup>.

233. No caso de povos indígenas ou afrodescendentes tribais, a Corte IDH reconheceu o significado especial que tem a convivência familiar no contexto dessas famílias, que podem incluir distintas gerações na composição do núcleo familiar, e inclusive na comunidade da qual fazem parte<sup>194</sup>. Desta forma, o Estado pode incorrer em responsabilidade internacional não somente por adotar restrições formais ou legais à circulação da população, mas também por condições de fato que impeçam a população de se deslocar livremente<sup>195</sup>.

<sup>181</sup> Art.16.1 - Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.

<sup>182</sup> Art.17.1 - A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado.

<sup>183</sup> Art. 22.1 - Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.

<sup>184</sup> Art. XXII - Toda pessoa tem o direito de se associar com outras a fim de promover, exercer e proteger os seus interesses legítimos, de ordem política, econômica, religiosa, social, cultural, profissional, sindical ou de qualquer outra natureza.

<sup>185</sup> Art. VI - Toda pessoa tem direito a constituir família, elemento fundamental da sociedade e a receber proteção para ela.

<sup>186</sup> Art. VIII - Toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não o abandonar senão por sua própria vontade.

<sup>187</sup> CIDH. Relatório No. 62/08. Caso 12.531. Mérito. Manuel Cepeda Vargas. Colômbia. 25 de julho de 2008, §131.

<sup>188</sup> Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 3 de abril de 2009, Série C. No. 196, §150.

<sup>189</sup> Corte IDH. *Caso Rochac Hernández e outros Vs. El Salvador*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 14 de outubro de 2014. Série C No. 285, §104.

<sup>190</sup> Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 9 de março de 2018. Série C No. 351, §165.

<sup>191</sup> Corte IDH. *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia*. Sentença de 1 de julho de 2006. Série C No. 148, §206.

<sup>192</sup> CIDH. Relatório No. 170/17. Caso 11.227. Mérito. Integrantes e Militantes da União Patriótica. Colômbia. 6 de dezembro de 2017, §1396.

<sup>193</sup> Corte IDH. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C No. 124, §119 y 120; e *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C No. 192. §139.

<sup>194</sup> Corte IDH. *Caso Massacres do Rio Negro Vs. Guatemala*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 4 de setembro de 2012, §159.

<sup>195</sup> Corte IDH. *Caso Yarce e outras Vs. Colômbia*. Exceção Preliminar, Mérito, reparações e Custos. Sentença de 22 de novembro de 2016, §214.

## 2. Análise do caso

234. No presente caso, a Comissão registra as distintas fontes de documentação apresentadas sobre a situação das comunidades quilombolas reassentadas. A CIDH nota que várias comunidades foram agrupadas em uma só agrovila. Isto gerou divisões entre tais comunidades, assim como limitações em sua organização, na eleição de autoridades e em geral, no exercício dos seus hábitos associativos.

235. A Comissão lembra que as comunidades se agrupavam em delegações sindicais e adotavam formas associativas de tomada de decisões e gestão do espaço e da produção. Não obstante, devido ao reassentamento e aglomeração de comunidades em uma mesma agrovila, a CIDH enfatiza as tensões entre as diversas autoridades de cada comunidade. Tal situação gerou restrições e uma mudança no sistema tradicional de organização, eleição de autoridades e no modo pelo qual as comunidades se associavam.

236. Em acréscimo, a Comissão observa que devido à pouca extensão e má qualidade das terras alternativas, assim como às limitações para a construção de moradias, agricultura, pesca e extração de recursos naturais, produziu-se uma desintegração das comunidades. Isto porque muitas pessoas se viram forçadas a migrar para as periferias da cidade mais próxima devido à falta de recursos para poder subsistir nas terras alternativas.

237. A CIDH também observa que como era costume nas comunidades quilombolas, os novos casais que contraíram matrimônio viviam próximos às suas famílias. Em face do estabelecimento de permissões para poder construir ou melhorar a moradia, o que em muitos casos resultou em proibições generalizadas, impediu-se que novos casais pudessem construir moradias. A Comissão ressalta que isso afetou o funcionamento tradicional da unidade familiar. A CIDH registra as declarações de membros de comunidades reassentadas sobre a desintegração de diversas famílias por conta das restrições e proibições relacionadas à construção de moradias, somado às más condições das terras alternativas.

238. Finalmente, a Comissão observa que o Estado brasileiro também impôs restrições para a livre circulação das comunidades reassentadas. A CIDH registra as informações relacionadas à impossibilidade de que tais comunidades possam acessar determinadas zonas, incluindo o acesso ao mar. Isto para que elas possam continuar com suas atividades tradicionais de caça, pesca e coleta de recursos naturais. A CIDH registra as informações sobre a construção de guaritas militares e cercas em determinadas zonas reivindicadas pelas comunidades para impedir o seu acesso. Igualmente, a CIDH observa o estabelecimento de um procedimento de solicitação de permissões para poder ingressar em determinadas zonas reivindicadas. A Comissão ressalta que o Estado não apresentou informações que pudessem justificar todas as restrições previamente assinaladas.

239. Diante do exposto, a Comissão considera que as condições, restrições e proibições impostas pelo Estado brasileiro em face do reassentamento das comunidades quilombolas resultaram contrárias às suas obrigações relacionadas aos direitos de liberdade de associação, de proteção da família e da circulação e residência. A CIDH destaca que tais afetações continuam até a presente data. Em consequência, a CIDH conclui que o Estado é responsável pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos 16.1, 17.1 e 22.1 da Convenção Americana, combinados com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, a partir da ratificação desse instrumento pelo Estado brasileiro em 25 de setembro de 1992, em prejuízo das comunidades quilombolas de Alcântara. Antes dessa data, a CIDH considera que o Estado é responsável pela violação dos artigos VI, VIII e XXII da Declaração Americana dos Direitos Humanos.

**D. Igualdade perante a lei, e direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 24<sup>196</sup> e 26<sup>197</sup> da Convenção Americana, relacionados com o artigo 1.1 do mesmo instrumento; e artigos XI, XII, XIII e XIV<sup>198</sup> da Declaração Americana dos Direitos Humanos)**

**1. Considerações gerais**

240. O artigo 26 da Convenção Americana estabelece uma obrigação no seu *caput* de os Estados partes procurarem o desenvolvimento progressivo dos direitos que essa norma contempla, à luz das obrigações gerais dos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento. Ambos os órgãos do sistema interamericano têm reafirmado sua competência para se pronunciar sobre possíveis violações do artigo 26 da Convenção Americana no âmbito do sistema de petições e casos individuais. Em seus pronunciamentos sobre a matéria, a Corte enfatizou a interdependência e indivisibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais com respeito aos direitos civis e políticos<sup>199</sup>.

241. A Comissão já mencionou que a análise de um caso concreto à luz do artigo 26 da Convenção Americana deve ser efetuada em dois níveis. Em um primeiro momento, é necessário estabelecer se o direito do qual se trata é derivado “das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, contidas na Carta da Organização dos Estados Americanos”, tal como o texto do artigo 26 refere. Quer dizer, o artigo 26 da CADH é aquele que atribui à Carta da OEA a qualidade de fonte direta de direitos, atribuindo *status* de direitos humanos às disposições que sobre a matéria podem ser depreendidas do referido tratado. Dado que o objeto da Carta da OEA não foi o de individualizar direitos mas sim o de constituir um organismo internacional, é necessário recorrer a textos auxiliares para identificar os direitos que se depreendem das disposições do instrumento em tela, incluindo fundamentalmente a Declaração Americana e outras normas relevantes do *corpus iuris* internacional<sup>200</sup>.

242. Uma vez estabelecido isso, é preciso determinar se o Estado em questão descumpriu a obrigação de “realizar progressivamente” a plena efetividade de tal direito, ou aquelas obrigações gerais de respeitá-lo e de garanti-lo. Neste segundo nível de análise, é preciso levar em conta a natureza e o alcance das obrigações exigíveis do Estado sob os artigos 1.1, 2 e 26 da Convenção, assim como os conteúdos de direito do qual se trate<sup>201</sup>.

243. A Comissão também referiu que o artigo 26 da Convenção Americana impõe diversas obrigações aos Estados que não se limitam a uma proibição de retrocesso, que é correlata à obrigação de avanço, porém não pode ser entendida como a única obrigação acolhida no sistema interamericano sob esta norma. Assim, a Comissão afirma que considerando o marco interpretativo do artigo 29 da Convenção Americana, e o artigo 26 visto à luz dos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, se depreendem ao menos as seguintes obrigações imediatas e exigíveis: i) obrigações gerais de respeito e garantia, ii) aplicação do princípio de não discriminação dos direitos econômicos, sociais e culturais, iii) obrigações de dar passos ou de adotar medidas para realizar o gozo dos direitos incorporados no referido artigo e iv) oferecimento de recursos idôneos e

<sup>196</sup> Artigo 24 - Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

<sup>197</sup> Artigo 26 - Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

<sup>198</sup> Artigo XI. Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.

Artigo XII. Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana. (...)

Artigo XIII. Toda pessoa tem o direito de tomar parte na vida cultural da coletividade, de gozar das artes e de desfrutar dos benefícios resultantes do progresso intelectual e, especialmente, das descobertas científicas. (...)

Artigo XIV. (...) Toda pessoa que trabalha tem o direito de receber uma remuneração que, em relação à sua capacidade de trabalho e habilidade, lhe garanta um nível de vida conveniente para si mesma e para sua família.

<sup>199</sup> Corte IDH. *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C No. 359, §74 – 97; e *Caso Lagos do Campo Vs. Peru*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C No. 340, §141.

<sup>200</sup> CIDH. Relatório No. 25/18. Caso 12.428. Admissibilidade e Mérito. Empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antonio de Jesus e seus familiares. Brasil. 2 de março de 2018, §129.

<sup>201</sup> CIDH. Relatório No. 25/18. Caso 12.428. Admissibilidade e Mérito. Empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antonio de Jesus e seus familiares. Brasil. 2 de março de 2018, §130.

efetivos para sua proteção. As metodologias ou fontes de análise que resultem pertinentes para cada uma dessas obrigações deverão ser estabelecidas segundo as circunstâncias próprias de cada caso<sup>202</sup>. Ademais, o Estado tem obrigações básicas que devem satisfazer níveis essenciais desses direitos, que não estão sujeitos ao desenvolvimento progressivo, sendo de caráter imediato<sup>203</sup>.

244. Em relação ao princípio de igualdade perante à lei, a Corte Interamericana assinalou que a noção de igualdade se depreende diretamente da unidade da natureza do gênero humano e é inseparável da dignidade essencial da pessoa, frente à qual é incompatível toda situação que, por considerar determinado grupo superior, o trate com privilégios; ou que, ao revés, ao considerá-lo inferior, o trate com hostilidade ou de qualquer modo o discrimine excluindo-o do gozo de direitos que são reconhecidos aos que nele não se incluem. A jurisprudência da Corte referiu que, na atual etapa de amadurecimento do direito internacional, o princípio fundamental de igualdade e não discriminação ingressou no domínio do *ius cogens*. Sobre ele descansa o andaime jurídico da ordem pública nacional e internacional, permeando todo o ordenamento jurídico<sup>204</sup>.

245. Nesse âmbito, os órgãos do sistema interamericano têm enfatizado o dever dos Estados de adotar medidas para assegurar a igualdade real entre as pessoas e combater a discriminação histórica ou *de fato* exercida contra uma variedade de grupos sociais. A Comissão assinalou que a implementação de medidas positivas é necessária para garantir o exercício dos direitos de pessoas vinculadas a grupos que sofrem desigualdades estruturais ou foram vítimas de processos históricos de exclusão<sup>205</sup>. Na mesma linha, a Corte estabeleceu que os Estados estão obrigados a adotar medidas positivas para reverter ou mudar situações discriminatórias existentes em suas sociedades, em prejuízo de determinado grupo de pessoas. Isso implica o dever especial de proteção que o Estado tem em relação a ações e práticas de terceiros que, sob sua tolerância ou aquiescência, mantenham ou favoreçam as situações discriminatórias<sup>206</sup>.

246. A CIDH também observa que com a adoção da Convenção Interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas conexas de intolerância em 2013, os Estados da região reconheceram a importância em se avançar em medidas vinculantes para lutar especificamente contra a discriminação racial, que incluam sua prevenção, proibição, investigação e punição. Ainda que esse instrumento não seja aplicável diretamente ao Estado brasileiro por não o ter ratificado, a Comissão considera relevante mencioná-lo de modo ilustrativo pelo valor orientador dos seus dispositivos e a importância dada ao tema dentro do sistema jurídico interamericano.

247. Finalmente, a Comissão deseja ressaltar que no caso de comunidades culturalmente diferenciadas com uma conexão especial com a terra, como são as comunidades indígenas e quilombolas, a vida dos seus membros “depende fundamentalmente” das atividades de subsistência (agricultura, caça, pesca, coleta) que sejam realizadas em seus territórios<sup>207</sup>, incluído o uso contínuo de sistemas coletivos tradicionais “essenciais para o bem-estar individual e coletivo e (...) para a sobrevivência” desses grupos<sup>208</sup>. Ao estabelecer os parâmetros ou condições necessárias para que existam condições adequadas de existência, sem as quais o desenvolvimento livre e pleno dos projetos de vida se faz impossível, os direitos previstos no artigo 26

<sup>202</sup> CIDH, Relatório No. 25/18, Caso 12.428, Admissibilidade e Mérito, Empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antonio de Jesus e seus familiares. Brasil, 2 de março de 2018, §134.

<sup>203</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, Observação geral 3: a índole das obrigações dos Estados partes (parágrafo 1 do artigo 2 do Pacto), 1990. CIDH, Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas, 7 de setembro de 2017, §236 e 237.

<sup>204</sup> Corte IDH, *Caso Flor Freire Vs. Equador*, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 31 de agosto de 2016, Série C No. 315, §109.

<sup>205</sup> CIDH, Acesso à justiça para as Mulheres Vítimas de Violência nas Américas, 20 de janeiro de 2007, §100 e 101; e Considerações sobre a compatibilidade das medidas de ação afirmativa concebidas para promover a participação política da mulher com os princípios de igualdade e não discriminação, Relatório Anual, 1999, 13 de abril 2000, Capítulo VI.

<sup>206</sup> Corte IDH, Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados, Opinião Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003, Série A No. 18, §104.

<sup>207</sup> CIDH, Alegações perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso de *Awat Tingni v. Nicarágua*. Referidos em: Corte IDH, *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awat Tingni Vs. Nicarágua*, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 31 de agosto de 2001, Série C No. 79, 140(f).

<sup>208</sup> CIDH, Relatório No. 75/02, Caso 11.140, *Mary e Carrie Dann (Estados Unidos)*, 27 de dezembro de 2002, §128.

servem como referência para a interpretação das obrigações estatais necessárias para garantir uma vida digna<sup>209</sup>.

## **2. Considerações sobre os direitos humanos dos povos indígenas e afrodescendentes tribais a um ambiente sadio, à alimentação adequada, à água, à moradia e a participar da vida cultural**

248. Além do exposto, e como indicado nas seções anteriores, os órgãos do sistema interamericano ressaltaram a intrínseca relação entre o desenvolvimento dos povos indígenas e tribais e a posse pacífica das suas terras e territórios. Dessa forma, a CIDH enfatiza que os Estados devem respeitar essa relação especial como forma de garantir a sobrevivência social, cultural e econômica desses povos.

249. A Comissão registra a recente sentença emitida pela Corte no *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. A CIDH ressalta que tal decisão foi o primeiro caso contencioso no qual a Corte se pronunciou sobre os direitos a um meio ambiente sadio, à alimentação adequada, à água e a participar na vida cultural de povos indígenas a partir do artigo 26 da Convenção Americana.

250. A CIDH observa que a Corte, com o fim de incorporar o conteúdo das obrigações sobre tais direitos, levou em conta, entre outras, as seguintes fontes: i) a Carta da OEA<sup>210</sup>; ii) a Declaração Americana dos Direitos Humanos<sup>211</sup>; iii) o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de San Salvador”<sup>212</sup>; iv) a Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>213</sup>; v) o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>214</sup>; e vi) pronunciamentos do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>215</sup>. Em acréscimo, a Corte levou em consideração o reconhecimento desses direitos dentro da normativa interna do Estado envolvido<sup>216</sup>.

251. Nesse sentido, a Comissão repisa o assinalado pela Corte nessa sentença:

### **Direito a um meio ambiente sadio**

O direito a um meio ambiente sadio “constitui um interesse universal” e “é um direito fundamental para a existência da humanidade”, e que “como direito autônomo (...) protege os componentes do (...) ambiente, tais como bosques, mares, rios e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, mesmo na ausência de certeza ou evidência de risco às pessoas individuais. Trata-se de proteger a natureza”, não somente por sua “utilidade” ou “efeitos” sobre os seres humanos, “mas sim por sua importância para os demais organismos vivos com os quais se comparte o planeta”.

### **Direito à alimentação adequada**

Esta Corte considera que o direito protege, essencialmente, o acesso das pessoas a alimentos que permitam uma nutrição adequada e apta para a preservação da saúde. Nesse sentido, (...) o direito é exercido quando as pessoas têm “acesso físico e econômico, a todo momento, à alimentação adequada ou aos meios para obtê-la [sem que] se interprete de forma estreita ou restritiva assimilando-o a um conjunto de calorias, proteínas e outros elementos nutritivos concretos”. (...) Os alimentos devem ser aceitáveis para uma cultura ou para consumidores determinados [, o que] significa que há também que ser levado em conta, na medida do possível, os valores não relacionados com a nutrição que se associam aos alimentos e ao consumo de alimentos.

<sup>209</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai*. Sentença de 17 de junho de 2005 (Mérito, Reparações e Custos), §157, 158, 164 e seguintes.

<sup>210</sup> Artigos 30, 31, 33, 34, 45, 47 e 48.

<sup>211</sup> Artigos XI e XIII.

<sup>212</sup> Artigos 11, 12 e 14. A Comissão registrou que o Estado brasileiro ratificou esse tratado em 8 de agosto de 1996. O depósito do instrumento de ratificação ocorreu em 21 de agosto de 1996.

<sup>213</sup> Artigos 25.1 e 27.1.

<sup>214</sup> PIDCP. Artigo 27. A Comissão registra que o Estado brasileiro aderiu a esse tratado em 24 de janeiro de 1992. PIDESC. Artigos 11, 12.

<sup>215</sup> Comitê DESC, Observação geral 12. O direito a uma alimentação adequada. 1999; Observação Geral 15. O direito à água. 2002; Observação Geral 21. Direito de toda pessoa a participar na vida cultural. 2010.

<sup>216</sup> A CIDH registra que o direito ao ambiente sadio, o direito à alimentação e os direitos culturais têm sido objeto de reconhecimento constitucional pelo Brasil.



**Direito à água**

A Corte (...) expressou que “o acesso à água (...) compreende ‘o consumo, o saneamento, a higienização, a preparação de alimentos e a higiene pessoal e doméstica’, assim como para alguns indivíduos e grupos também (...) ‘recursos adicionais de água em razão da saúde, do clima e das condições de trabalho’”. Implica poder “manter o acesso a um abastecimento de água” e “não ser objeto de ingerências”, entre as quais se pode encontrar a “contaminação de recursos hídricos”. Vincula-se a “um sistema de abastecimento e gestão da água que ofereça à população iguais oportunidades de desfrutar do direito”.

**Direito a participar na vida cultural**

A Corte entende que o direito à identidade cultural tutela a liberdade das pessoas, inclusive atuando de forma associada ou comunitária, a se identificarem com uma ou várias sociedades, comunidades, ou grupos sociais, a seguir uma forma ou estilo de vida vinculado à cultura à qual pertence e a participar no seu desenvolvimento. Nesse sentido, o direito protege os aspectos distintivos que caracterizam um grupo social, sem que isto implique negar o caráter histórico, dinâmico e evolutivo da cultura<sup>217</sup>.

252. Por sua vez, a Comissão também se pronunciou sobre o alcance desses direitos. Com relação ao direito humano à água, a Comissão observa que tem dedicado importantes esforços ao entendimento do acesso à água potável como elemento inerente à garantia de outros direitos humanos<sup>218</sup> e feito notar que segundo diversas resoluções da Assembleia Geral da OEA e, em especial, a Carta Social das Américas, o direito à água se constitui como direito fundamental para a vida, e que o acesso não discriminatório da população à água potável e aos serviços de saneamento contribui para com o objetivo de combater a pobreza<sup>219</sup>. A Comissão considera oportuno mencionar que além desse direito ser derivado das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, contidas na Carta da Organização dos Estados Americanos às quais se refere o artigo 26 da Convenção, o artigo 29 da CADH adquire relevância para estabelecer os critérios de interpretação que permitam derivar direitos específicos, determinar seu conteúdo e as obrigações dos Estados. De acordo com esse artigo, a interpretação das disposições da CADH não poderá limitar nem suprimir direitos reconhecidos pela normativa interna dos Estados ou por qualquer outro tratado do qual estes façam parte, nem excluir os efeitos da Declaração Americana ou de outros atos internacionais da mesma natureza.

253. Nessa linha, observa que a Corte IDH sublinhou a possibilidade de proteger direitos a partir do conteúdo de outros direitos que surgem de textos convencionais aplicáveis, esclarecendo assim que o direito à água pode ser vinculado a diversos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais derivados da Carta da OEA no âmbito da interpretação que este Tribunal tem feito do artigo 26 da Convenção Americana<sup>220</sup>.

254. Considerando o acima exposto, a CIDH enfatiza a importância de se ter como referência primária o texto expresso da Carta da OEA, como parte da metodologia utilizada na jurisprudência interamericana com relação à análise do artigo 26 referido anteriormente. Nesse âmbito, destaca que o artigo 45.a da Carta da OEA reconhece o direito ao bem-estar material e [ao] desenvolvimento espiritual”, em condições de liberdade, dignidade e igualdade de oportunidades, o qual deve ser especialmente considerado como fundamento normativo básico para derivar por via interpretativa o direito à água a partir desse instrumento. Também é relevante o artigo 34.1 que se refere expressamente ao alcance de condições urbanas que permitam uma vida sã, produtiva e digna. Isso sem prejuízo da indivisibilidade e interdependência que outros direitos têm, expressa ou implicitamente reconhecidos nos tratados aplicáveis, com o direito à água<sup>221</sup>.

<sup>217</sup> Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400, §202-242.

<sup>218</sup> CIDH, *Relatório anual 2015*, Capítulo IV.A Acesso à água, 2015, §29, 30, 47, 65, 126-148.

<sup>219</sup> CIDH, *Relatório anual 2015*, Capítulo IV.A Acesso à água, 2015, §22-25; OEA, *Carta Social das Américas*, 2012, art. 9; OEA, Assembleia Geral, Resoluções 2349/07 (“A água, a saúde e os direitos humanos”) e 2760/12 (“O direito humano à água potável e ao saneamento”).

<sup>220</sup> Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400, §222.

<sup>221</sup> Por exemplo, pode ser considerado como fundamento do direito à água, o conteúdo do direito à vida, o qual está expressamente reconhecido na Convenção Americana, e que segundo a Corte IDH, compreende o direito às condições que garantam uma existência digna. Nesse sentido, ver: Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 (Meio ambiente e direitos humanos) de 15 de novembro de 2017. Série A No. 23, §109 e 110.

255. Para a CIDH, o cumprimento dessas disposições depende de modo irredutível da proteção do direito à água em condições de igualdade ao ser este um elemento e ponto de partida vital para o bem-estar e desenvolvimento da pessoa humana. Isto é assim na medida em que a água é essencial para a vida de todos os seres humanos e o acesso a ela é indispensável para garantir uma vida com dignidade. Esta conclusão é complementada pelo que manifestou o Comitê DESC ao referir que “o direito à água se enquadra claramente na categoria das garantias indispensáveis para assegurar um nível de vida adequado, em especial porque é uma das condições fundamentais para a sobrevivência”<sup>222</sup>.

256. Com relação ao direito à moradia, o Sistema Interamericano estabeleceu que o deslocamento interno é uma violação contínua e múltipla de direitos humanos. É contínua porque a situação de deslocamento se mantém até que as pessoas possam retornar aos seus lugares de origem de maneira voluntária, digna e em condições seguras ou se tenha realizado seu reassentamento voluntário e seguro em outra parte do país<sup>223</sup>. De outro lado, destacou-se que pode existir uma ampla gama de direitos humanos que são afetados ou colocados em risco pelo complexo fenômeno do deslocamento forçado, entre esses em geral menciona-se a perda da terra e da moradia, a marginalização, graves repercussões psicológicas, o desemprego, o empobrecimento e a deterioração das condições de vida, entre outras, situação que pode ser entendida como uma condição de fato de ausência de proteção<sup>224</sup>.

257. Desta forma, a CIDH não é alheia aos impactos sociais diretos que os contextos de deslocamento ou reassentamento forçado costumam marcar nas pessoas em tais situações. Ainda que tais fenômenos tenham um efeito multiofensivo e continuado em diversos direitos, sejam civis, políticos, sociais, econômicos, culturais ou ambientais, sua materialização deve ser analisada de acordo com os fatos de cada caso particular e segundo o momento da situação de deslocamento e/ou reassentamento. Sem prejuízo disso, a CIDH também observa que o deslocamento e reassentamento forçado, no momento da sua ocorrência, costuma afetar de maneira inseparável, interconectada e imediata os direitos à livre circulação, integridade pessoal e à moradia.

258. A Comissão começa destacando que o artigo 34 k) da Carta da OEA incorpora expressamente o compromisso dos Estados para conseguir uma “moradia adequada para todos os setores da população”. O artigo XI da Declaração Americana também incorpora diretamente este direito. O direito à moradia também se encontra reconhecido em um vasto *corpus iuris* internacional do qual o Estado brasileiro é parte como são o artigo 11.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>225</sup>, o artigo 25.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>226</sup>, o artigo 14.2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher<sup>227</sup> e o artigo 27.3 da Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>228</sup>. Como já foi indicado, recorrer a outros instrumentos internacionais pode ser necessário para enfatizar a derivação de um direito a partir de uma medida ou objetivo de política pública incluídas em uma norma de caráter econômico, social, cultural, educativo ou científico da Carta da OEA.

<sup>222</sup> Comitê DESC. Observação Geral No. 15. E/C.12/2002/11, 20 de janeiro de 2003, §3.

<sup>223</sup> Corte IDH. *Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 25 de maio de 2010. Série C No. 212. §149; e *Caso Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C No. 250. §178.

<sup>224</sup> Corte IDH. *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia*. Sentença de 1 de julho de 2006. Série C No. 148, §213; Corte IDH. *Caso Membros da Aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do Município de Rabinal Vs. Guatemala*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C No. 328, §173.

<sup>225</sup> Artigo 11.1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida.

<sup>226</sup> Artigo 25.1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

<sup>227</sup> Art. 14.2. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular as segurar-lhes-ão o direito a: h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

<sup>228</sup> 27.3. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.

259. Diante do exposto, a Comissão considera claro que o direito à moradia está contido nas normas econômicas e sociais a que faz referência o artigo 26 da Convenção e, nesse sentido, os Estados partes se encontram obrigados a buscar o desenvolvimento progressivo desse direito, assim como a respeitar, garantir e adotar as medidas necessárias para torná-lo efetivo.

260. Já com relação ao conteúdo do direito à moradia, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas rechaçou conceituar tal direito “em um sentido estrito ou restritivo que o equipare, por exemplo, com o abrigo que resulta do mero fato de se ter um teto sobre a cabeça ou o considere exclusivamente como uma comodidade”, assinalou que moradia é um conceito que “não deve ser entendido como mera moradia, mas sim como moradia adequada”, indicando que isso “significa dispor de um lugar onde se pode ficar isolado caso se deseje, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequadas, uma infraestrutura básica adequada e uma situação adequada com relação ao trabalho e os serviços básicos, tudo isso a um custo razoável”<sup>229</sup>. Por sua vez, a Relatora Especial das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada enfatizou que “para que estes fatores resultem significativos para os povos indígenas, cada um deles deve ser definido e avaliado pelos próprios povos”<sup>230</sup>.

261. A referida especialista enfatizou que “o direito à moradia não se entende de maneira restritiva como o direito a dispor de quatro paredes e um teto, mas sim que se interpreta de maneira ampla com o direito a viver em condições de paz, segurança e dignidade”<sup>231</sup>. No contexto dos direitos dos povos indígenas a CIDH concorda que “os Estados devem respeitar as estruturas habitacionais que uma comunidade indígena considere adequadas, à luz de sua própria cultura e tradições”<sup>232</sup>.

262. A CIDH também observa que em contextos como o do presente caso, os povos indígenas que perdem suas moradias como consequência de um reassentamento forçado costumam sofrer consequências desastrosas para sua sobrevivência cultural e física e para o bem-estar dos seus membros. Inclusive, “quando se proporcionam indenizações ou moradias alternativas, costumam ser insuficientes, estabelecidas sobre uma base individual ou culturalmente inapropriadas. Com frequência se oferece alojamento alternativo em zonas que não permitem que os povos indígenas busquem seus meios de subsistência ou tenham acesso aos serviços sociais”<sup>233</sup>, para a Relatora Especial sobre o direito à moradia, “[o] reassentamento ou a realocação unicamente deve ser realizado com o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e com um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que seja possível, [com] a opção do regresso”<sup>234</sup>.

263. Contudo, o Comitê DESC revisou a situação de desalojamentos forçados no contexto do direito à moradia e indicou que este termo “pode ser definido como o fato de se fazer sair pessoas, famílias e/ou comunidades dos seus lares e/ou terras que ocupam, de modo permanente ou provisório, sem lhes oferecer os meios apropriados de proteção legal ou de outra índole nem lhes permitir acesso a eles”<sup>235</sup>. Para a CIDH, é claro que isso também pode ser produzido em relação a traslados ou reassentamentos forçados de população e deslocamentos internos. Nesse sentido, em geral, para a CIDH, o direito à moradia é o direito de toda pessoa a um lar seguro, acessível e habitável; assim, no âmbito do reassentamento forçado é suscitada uma afetação *prima facie* à moradia pelo fato de que as pessoas envolvidas se veem forçadas a abandonar sua moradia mediante violência, ameaças, projetos de desenvolvimento ou eventos ambientais extremos, entre outros, além disso essa situação pode se ver agravada se a moradia é destruída total ou parcialmente. Para fins de

<sup>229</sup> ONU. Comitê DESC. Observação Geral No. 4: O direito a uma moradia adequada (parágrafo 1 do artigo 11 do Pacto. UN. Doc. E/1992/23, §7.

<sup>230</sup> ONU. Relatório da Relatora Especial sobre uma moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito. A/74/183, 17 de julho de 2019. §60.

<sup>231</sup> ONU. Relatório da Relatora Especial sobre uma moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito. A/74/183, 17 de julho de 2019. §78.

<sup>232</sup> ONU. Relatório da Relatora Especial sobre uma moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito. A/74/183, 17 de julho de 2019. §62.

<sup>233</sup> ONU. Relatório da Relatora Especial sobre uma moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito. A/74/183, 17 de julho de 2019. §36.

<sup>234</sup> ONU. Relatório da Relatora Especial sobre uma moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito. A/74/183, 17 de julho de 2019. §79.1.

<sup>235</sup> ONU. Comitê DESC. Observação Geral No. 7: O direito a uma moradia adequada (parágrafo 1 do artigo 11 do Pacto): os desalojamentos forçados, U.N. Doc. E/1999/22, §3.

avaliação do conteúdo e realização do direito à moradia também é importante observar os elementos de disponibilidade, acessibilidade, qualidade e aceitabilidade próprios da análise dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. No caso do direito à moradia dos povos indígenas, o elemento de aceitabilidade cumpre um papel de suma relevância pela adequação cultural que deve ter para estes povos segundo suas próprias formas de entender sua moradia e seu lar. A inclusão da análise do direito à moradia nos casos de reassentamento forçado de povos indígenas e tribais dá visibilidade ao grave impacto econômico e social nuclear que essas situações lhes chegam a produzir.

264. Por outro lado, em relação ao direito a um meio ambiente sadio, a CIDH mencionou em seu relatório *Empresa e Direitos Humanos* o seguinte:

(...) os Estados, ao exercerem suas funções regulatórias, fiscalizadoras e judiciais (...) no âmbito das suas atividades e relações comerciais, devem considerar e respeitar o direito humano a um meio ambiente sadio e o uso sustentável e conservação dos ecossistemas e da diversidade biológica, prestando especial atenção em sua estreita relação com os povos indígenas, comunidades afrodescendentes e populações rurais ou campesinas. Isso inclui o asseguramento e o respeito, no mínimo, de todas as leis ambientais vigentes e parâmetros ou princípios internacionais sobre a matéria, colocar em marcha processos de diligência devida com relação ao impacto ambiental nos direitos humanos e no clima, garantir o acesso à informação ambiental, aos processos participativos e à prestação de contas, assim como a reparação efetiva das vítimas pela degradação ambiental. Não se deve apenas prestar atenção à dimensão individual do direito a um meio ambiente sadio, mas também dotá-lo de efetividade em seu componente coletivo, como interesse de alcance universal e intergeracional; ainda se deve fornecer a devida proteção às características próprias do meio ambiente como bens jurídicos em si mesmos, independentemente da sua utilidade para os seres humanos<sup>236</sup>.

265. A Comissão também se referiu às salvaguardas que os Estados devem implementar para que no âmbito de projetos não se limite o acesso a fontes de alimentação e subsistência de povos indígenas ou tribais. Isso na medida em que pode pôr em risco sua vida e existência cultural como povos. A CIDH assinalou que em casos de traslado de povos indígenas ou tribais a terras alternativas de menor tamanho e qualidade, os Estados não devem impedir o acesso a sementes e fontes de alimentos tradicionais ou impedir a produção para sua alimentação básica<sup>237</sup>.

266. Em relação aos direitos culturais e a propósito dos povos indígenas em geral, a CIDH entende que os Estados devem proteger o direito a praticar e, se for o caso, a difundir sua própria cultura; assim como respeitar suas práticas culturais e cosmovisão. A Comissão também considera que dentro das obrigações imediatas dos Estados sobre tal direito está a eliminação de obstáculos que impeçam ou limitem o acesso da pessoa ou comunidade à sua própria cultura, a possibilidade de realizar suas práticas culturais e levar seu modo de vida, incluindo a proibição de discriminação baseada na identidade cultural, de exclusão ou de assimilação forçada<sup>238</sup>. Os Estados devem reforçar suas ações de proteção com respeito aos contextos de povos indígenas ou tribais, à luz da delicada relação e das ameaças que podem se apresentar entre sua cultura e a sociedade majoritária.

<sup>236</sup> CIDH. *Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos*. Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos Sociais Culturais e Ambientais. 1 de novembro de 2019, §46.

<sup>237</sup> CIDH. *Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos*. Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos Sociais Culturais e Ambientais. 1 de novembro de 2019, §346.

<sup>238</sup> Em dezembro de 1981, dentro da UNESCO, foi emitida a Declaração de San José sobre Etnocídio, na qual se definiu “etnocídio” o “genocídio cultural” como a negação “a um grupo étnico, coletiva ou individualmente” de “seu direito a usufruir, desenvolver e transmitir sua própria cultura e seu próprio idioma”. Esta negação representa “uma forma extrema de violação massiva dos direitos humanos, particularmente o direito dos grupos étnicos a se respeitar sua identidade cultural. Nessa Declaração se ressaltou o estabelecimento e a aplicação de políticas destinadas a garantir aos grupos étnicos o livre exercício dos seus próprios direitos e cultura”; “a expansão e consolidação das áreas da sua própria cultura através do fortalecimento da capacidade autônoma de tomada de decisões de uma sociedade culturalmente diferenciada para guiar seu próprio desenvolvimento e o exercício da autodeterminação, seja qual seja o nível que se considere: uma organização de poder equitativa e adequada” (“Capacidade de tomada de decisões nas áreas que constituem seu projeto de desenvolvimento dentro de um processo de maior autonomia e autogestão”). UNESCO. *La UNESCO y la lucha contra el etnocidio: declaración de San José, dezembro 1981*. Réunion d’experts sur l’ethno-développement et l’ethnocide en Amérique Latine, San José, 1981.

267. Nesse âmbito, o direito dos povos indígenas ou tribais a serem consultados sobre as decisões que possam afetá-los se relaciona também com seus direitos culturais, na medida em que a cultura pode ser afetada por tais decisões. Assim, a CIDH reconheceu que os Estados devem respeitar, proteger e promover as tradições, instituições e costumes dos povos indígenas e tribais, por serem estes componentes intrínsecos ao seu modo de vida<sup>239</sup>. Portanto, a obrigação estatal de desenvolver processos de consulta no âmbito de atividades de desenvolvimento que possam gerar efeitos sobre seus direitos não apenas se vincula diretamente ao seu direito de propriedade coletiva, mas também à obrigação estatal de adotar medidas especiais para proteger seus direitos culturais, como práticas e formas de vida relacionadas intrinsecamente ao seu território e uso de recursos naturais.

268. A CIDH lembra que também indicou que à luz do dever de garantia previsto no artigo 1.1 da CADH e da interpretação que sobre ele tem feito os órgãos do Sistema Interamericano, os Estados partes devem prevenir razoavelmente a violação dos direitos contidos no artigo 26 no contexto das atividades empresariais. Isso inclui adotar um marco jurídico que permita assegurar a proteção desses direitos e que proporcione acesso efetivo a recursos para as vítimas de tais violações. Entre as ações que assegurem um marco jurídico adequado, o estado deverá exigir que as empresas sob sua jurisdição exerçam a diligência devida em matéria de direitos humanos a fim de identificar, prevenir e mitigar os riscos de violação dos direitos no âmbito das suas atividades<sup>240</sup>. Nessa linha, a CIDH junto à sua REDESCA sublinhou claramente que para a garantia dos direitos humanos no contexto de atividades empresariais os Estados têm deveres específicos de regulação, prevenção, supervisão e investigação e acesso a reparação<sup>241</sup>.

269. Inclusive ações e omissões atribuíveis aos Estados nesses contextos poderiam gerar descumprimento da sua obrigação de respeitar os direitos humanos. A avaliação das ações devidas em cada caso dependerá em grande medida do nível de relação entre o comportamento do Estado e os fatores que ameaçam ou permitem violações aos direitos humanos relacionados com atividades empresariais. Isto ocorreria, por exemplo, se são adotados alguns acordos de investimento ou comércio em conflito com suas obrigações de direitos humanos, ou se assistem, colaboram, instruem ou controlam a conduta das empresas envolvidas<sup>242</sup>. A relação entre o Estado e uma empresa pública será considerada muito estreita pois o Estado sempre disporá ou deveria dispor de mais meios para zelar pelo respeito aos direitos humanos nessas circunstâncias, bem como da possibilidade de exercer um maior nível de controle ou influência, seja pela própria natureza da atividade da empresa pública em questão<sup>243</sup>.

### 3. Análise do caso

270. A Comissão observa que a construção e ampliação do CLA, incluindo as operações das empresas envolvidas com autorização do Estado, gerou um impacto não somente nas comunidades reassentadas, mas também em todas as comunidades quilombolas de Alcântara. Isto porque elas se baseiam em um sistema interconectado de intercâmbio de bens e recursos que permite seu desenvolvimento e sobrevivência. Assim, a partir de agora a CIDH passará a analisar se esse impacto implicou na violação dos direitos identificados nesta seção, para além da violação aos direitos já assinalados nas seções anteriores.

271. A Comissão entende que é apropriado levar em consideração a interdependência dos direitos analisados e a vinculação que o seu gozo apresenta nas circunstâncias do caso. Tal como assinalado pela Corte, tais direitos não devem ser entendidos de modo restritivo devido ao seguinte:

<sup>239</sup> CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 dezembro 2015 §164.

<sup>240</sup> CIDH. Relatório No 25/18. Caso 12.428. Admissibilidade e Mérito. Empregados da fábrica de fogos em Santo Antônio de Jesus e seus familiares. Brasil. 2 de março de 2018, §144.

<sup>241</sup> CIDH. Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos. Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos Sociais Culturais e Ambientais. 1 de novembro de 2019, §80-146.

<sup>242</sup> CIDH. Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos. Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos Sociais Culturais e Ambientais. 1 de novembro de 2019, §69.

<sup>243</sup> CIDH. Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos. Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos Sociais Culturais e Ambientais. 1 de novembro de 2019, §312.

(...) o ambiente se encontra relacionado a outros direitos, e que há “ameaças ambientais” que possam impactar na alimentação, na água e na vida cultural”. Por outro lado, não é qualquer alimentação que satisfaz o direito respectivo, devendo ela ser aceitável para uma cultura determinada, o que leva a considerar valores não relacionados com a nutrição. A alimentação, por sua vez, é indispensável para o gozo de outros direitos, e seu caráter “adequado” pode depender de fatores ambientais e culturais. A alimentação é, em si, uma expressão cultural. Nesse sentido, pode se considerar a alimentação com um dos “aspectos distintivos” que caracterizam um grupo social, ficando compreendido, portanto, na proteção do direito à identidade cultural através da salvaguarda de tais aspectos, sem que isto implique negar o caráter histórico, dinâmico e evolutivo da cultura<sup>244</sup>.

272. A CIDH ressalta que isto se evidencia no caso de povos indígenas ou afrodescendentes tribais. Isto devido à intrínseca relação que têm com suas terras, territórios e recursos naturais, os quais são a base do seu modo de vida. Contudo, a Comissão registra as alegações do Estado de que nenhuma das medidas adotadas em relação ao CLA gerou um dano ambiental, que não foi afetada a alimentação das comunidades, e que estas continuam com seus costumes tradicionais.

273. Nesse sentido, a CIDH considera que, em virtude da documentação apresentada pelas partes, incluindo relatórios estatais, perícias e declarações de funcionários públicos e membros de comunidades, a criação e ampliação do CLA gerou sim um grave impacto no modo de vida das comunidades quilombolas com relação a suas terras e territórios.

274. Em primeiro lugar, a Comissão recorda que até a presente data o Estado não concedeu títulos de propriedade às comunidades. A CIDH, tal como se registrou previamente, enfatiza a importância de que o Estado conceda um título de propriedade que reconheça a especificidade étnica e cultural das comunidades e a disponibilidade efetiva de recursos naturais para sua subsistência. A Comissão considera que o não reconhecimento das suas terras e territórios pode fragilizar outros direitos conexos como o direito à identidade cultural, à sobrevivência organizada como povo, à moradia e à alimentação. Recorda que os convênios posteriores do Estado brasileiro relacionados ao uso do CLA e a construção em sua ampliação seguem gerando uma situação de incerteza e angústia nessas comunidades. Isso devido ao fato de que podem ser afastadas das suas terras, moradias e reassentadas a qualquer momento.

275. Em segundo lugar, a CIDH recorda a situação das comunidades quilombolas reassentadas. Isto gerou o deslocamento de centenas de famílias para fora das suas terras e territórios tradicionais, assim como dos seus recursos naturais, o que implicou o abandono e a destruição das suas moradias sem um processo de consulta nem consentimento prévios e culturalmente adequados. Inclusive no caso das comunidades reassentadas revelou-se evidente nas perícias apresentadas à CIDH que várias famílias não possuem acesso à moradia em absoluto, em outros casos as casas se encontram em situação de precariedade, existem ameaças constantes de demolição, estabelecimento de permissões que em muitos casos resultam proibitivas para poder realizar construções ou melhorias de moradia, não existe documentação legal que proteja os seus titulares, e não reúnem condições culturais aceitáveis de acordo com a cosmovisão de tais comunidades. Em outras palavras, vieram diversas restrições e proibições. Isto se deve à escassa e má qualidade das terras alternativas, o que afetou a agricultura e o cultivo de alimentos fundamentais para sua sobrevivência. Igualmente, as restrições para acessar a determinados lugares, incluindo o mar, afetou outras atividades básicas e fontes de alimentação tais como a caça e a pesca.

276. Em terceiro lugar, a Comissão registra a informação sobre a escassez de água nas terras alternativas. A isto se somam as restrições para o acesso a determinados rios e inclusive ao mar, o que gerou um desabastecimento de água nas comunidades. A CIDH também observa as más condições dos poços de água para o consumo nas terras alternativas, assim como a falta de tratamento. Em quarto lugar, a CIDH observa que a construção e ampliação do CLA em parte do território reivindicado das comunidades quilombolas reassentadas gerou uma degradação do meio natural. Isso se traduziu na derrubada de árvores.

<sup>244</sup> Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400, §274.

277. Em quinto lugar, a Comissão destaca o vínculo especial com o território e seus recursos naturais que têm as comunidades quilombolas. A Comissão conclui que a criação e posterior ampliação do CLA em parte do território reivindicado de várias das comunidades, assim como as restrições e proibições impostas, geraram uma situação que lhes impede de ter um livre acesso a suas terras e lugares sagrados, afetando assim suas tradições e sua sobrevivência cultural e espiritual. A isto se soma a restrição para o acesso aos seus cemitérios tradicionais, o que colocou em perigo a sobrevivência cultural das comunidades.

278. A Comissão considera que, como produto da degradação ambiental, assim como das restrições e proibições para o acesso a determinadas zonas, a oferta de recursos se tornou cada vez mais insuficiente, o que resultou na incorporação pelas comunidades de novos alimentos industrializados. Isto se reflete no aumento na compra e venda de produtos. Dessa forma, a CIDH evidencia que desde a criação do CLA foram produzidas mudanças na forma de vida das comunidades indígenas, tais como alterações nos seus costumes, hábitos sociais e individuais e práticas econômicas.

279. Sobre este ponto, dado o caráter evolutivo e dinâmico da cultura, pautas culturais próprias dos povos indígenas e tribais podem ir se modificando ao longo do tempo e a partir do seu contato com outros grupos humanos. A Comissão enfatiza que isso não priva os povos respectivos do seu caráter indígena ou tribal. Tal como a Corte tem sustentado, “esta característica dinâmica não pode, por si mesma, levar à negação, segundo os casos, de reais danos à identidade cultural”<sup>245</sup>. Desta forma, as mudanças no modo de vida das comunidades têm estado relacionadas à interferência nas suas terras e territórios das atividades relacionadas com a criação e ampliação do CLA, assim como de restrições, proibições e más condições nas terras alternativas. Isto gerou uma fragilização do livre gozo do seu território ancestral e afetou bens naturais ou ambientais, incidindo no modo tradicional de alimentação das comunidades quilombolas e em seu acesso à água.

280. A Comissão considera que o Estado tomou conhecimento de todas as atividades referidas. Sem prejuízo das diversas medidas adotadas pelo Brasil (veja-se Seção III.G), estas não resultaram efetivas para deter as atividades lesivas. A CIDH enfatiza que após cerca de quatro décadas desde a criação do CLA e as consequentes reclamações das comunidades quilombolas, a situação mencionada mantém-se até a presente data. Em consequência, a Comissão considera que houve uma lesão à identidade cultural relacionada com recursos naturais e alimentares.

281. Por outro lado, a CIDH assinalou que como parte do dever geral de garantia, o Estado deve prestar especial atenção aos grupos historicamente discriminados e excluídos<sup>246</sup>. Nesse sentido, a Comissão já referiu que os povos indígenas e tribais têm seus direitos afetados de maneira diferenciada, o que encontra sua origem na existência de um padrão de discriminação estrutural e de exclusão histórica, permitindo reproduzir o ciclo da pobreza, e afetar sua capacidade de exercer seus direitos fundamentais<sup>247</sup>.

282. Neste assunto, a Comissão observa o contexto geral referido na seção anterior sobre a situação de discriminação, a ausência de proteção das terras e territórios reivindicados, e a falta de acesso à justiça em demandas apresentadas por parte das comunidades quilombolas no Brasil. A CIDH ressalta que tal situação coincide com as informações conhecidas por ela e por diversos órgãos internacionais, tal como foi assinalado na seção anterior. A parte petionária também argumentou que todas as ações anteriores teriam relação com uma marcada discriminação racial, posto que persistem indicadores de desigualdade racial e o Poder Executivo continua sem reconhecer plenamente os direitos das comunidades afro-brasileiras, especialmente os direitos de propriedade e os direitos culturais<sup>248</sup>.

283. Desta forma, a Comissão considera que as violações de direitos humanos ocorridas no presente caso não ocorreram de maneira isolada, mas sim no contexto de uma situação de abandono histórico, discriminação sistemática, indiferença e falta de presença do Estado, que vem tendo pleno conhecimento da

<sup>245</sup> Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Mérito, Reparaciones e Custos. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400, §274.

<sup>246</sup> CIDH. Relatório No. 64/18. Caso 12.738. Mérito. Opario Lemoth Morris e outros (Buzos Miskitos). Honduras. 8 de maio de 2018, §273.

<sup>247</sup> CIDH. Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017, §367 y 375.

<sup>248</sup> Escrito da parte petionária de 19 de dezembro de 2007.

problemática que vem afetando as comunidades quilombolas, tudo sem adotar medidas para oferecer à população condições para satisfazer os conteúdos mais mínimos dos direitos ao meio ambiente sadio, alimentação adequada, acesso à água, terra, moradia, direitos culturais, e como se analisará posteriormente, de acesso à justiça. A isto se somam as ações do Estado brasileiro frente às comunidades reassentadas em terras alternativas a fim de implementar uma visão agrícola, com parcelas e moradias atribuídas previamente. A CIDH ressalta que o Estado desconheceu o modelo tradicional das comunidades para se relacionar com suas terras e territórios, o qual é parte fundamental da sua existência.

284. Para as comunidades afrodescendentes tribais o território é o espaço geográfico onde se constroem as tradições culturais e formas de vida baseadas na relação que têm com o meio ambiente e a biodiversidade; portanto, os direitos que surjam do reconhecimento da conexão entre território e comunidade étnica não podem ser compreendidos de forma isolada. Neste sentido, a Comissão compreende que os processos de despojamento territorial e deslocamento forçado que afetam os territórios coletivos de comunidades étnico-raciais não apenas quebraram o seu tecido social, mas também têm um impacto diferencial e desproporcional em comparação ao resto da sociedade. O esgotamento dos seus recursos naturais incide diretamente na cosmovisão e costumes ancestrais, devido à interdependência dos direitos ambientais e direitos culturais.

285. Por todo o exposto, a Comissão conclui que o Estado brasileiro violou, em prejuízo das comunidades quilombolas, seus direitos, relacionados entre si, a participar na vida cultural, no tocante à identidade cultural, a um meio ambiente sadio, à alimentação adequada, à água e à moradia contidos no artigo 26 da Convenção Americana, combinado com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, a partir da sua ratificação em 25 de setembro de 1992. Antes dessa data, e em virtude do princípio *iura novit curia*, a CIDH considera que resultam aplicáveis os artigos XI e XIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos. Finalmente, a Comissão considera que não conta com informações suficientes para se pronunciar sobre a presumida violação dos artigos XII e XIV da Declaração Americana.

286. A Comissão também destaca que, tal como a Corte tem sustentado, deve se considerar se em um caso confluíram em “forma interseccional múltiplos fatores de vulnerabilidade e risco de discriminação”<sup>249</sup>. Nesse assunto, levando em conta os múltiplos fatores de vulnerabilidade vinculados ao seu pertencimento a um povo afrodescendente, historicamente excluído e em situação de pobreza extrema, a Comissão considera que o Estado também é responsável pela violação do princípio de igualdade e não discriminação, estabelecido nos artigos 24 e 1.1 da Convenção, a partir da ratificação desse instrumento em 25 de setembro de 1992. Antes dessa data, e em virtude do princípio *iura novit curia*, a CIDH considera que o Estado é responsável pela violação do artigo II da Declaração Americana dos Direitos Humanos.

#### **D. Direitos às garantias judiciais e proteção judicial (artigos 8.1<sup>250</sup> e 25.1<sup>251</sup> da Convenção Americana, combinados com o artigo 1.1 do mesmo instrumento; e artigo XVIII<sup>252</sup> da Declaração Americana dos Direitos Humanos)**

287. A Comissão recorda que o Estado está em obrigação geral de prover recursos judiciais efetivos às pessoas que aleguem ser vítimas de violações de direitos humanos, recursos que devem ser proporcionados em conformidade com as regras do devido processo legal, tudo dentro da obrigação geral, a cargo dos mesmos Estados, de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção a toda pessoa que se

<sup>249</sup> Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Ecuador*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 1 de setembro de 2015. Série C No. 298, §290.

<sup>250</sup> Artigo 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

<sup>251</sup> Art. 25.1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

<sup>252</sup> Artigo XVIII. Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.



encontre sob sua jurisdição<sup>253</sup>. Nesse sentido, a Corte Interamericana especificou que o devido processo deve se dar tanto nos procedimentos administrativos como em qualquer outro procedimento cuja decisão possa afetar os direitos das pessoas<sup>254</sup>.

288. Do mesmo modo, tanto a CIDH quanto a Corte têm determinado que os povos indígenas têm direito à existência de mecanismos administrativos efetivos e céleres para proteger, garantir e promover seus direitos sobre os territórios ancestrais<sup>255</sup>. É por isto que os Estados têm a obrigação de oferecer uma proteção efetiva que considere suas particularidades, suas características econômicas e sociais, assim como sua situação de especial vulnerabilidade, seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes<sup>256</sup>. Dentro de tais procedimentos que devem dar cumprimento às garantias do devido processo se contam, por exemplo, os procedimentos de reconhecimento da personalidade jurídica, e os procedimentos de restituição de terras<sup>257</sup>.

289. No presente caso, de maneira preliminar, a Comissão registra a alegação da parte petionária relacionada à inexistência de um recurso adequado e efetivo frente à decisão de instalação de um projeto e consequente reassentamento de povos indígenas ou tribais com base no critério de “utilidade pública”. Nesse sentido, a CIDH observa que o Estado não apresentou informações que comprovem qual recurso resultaria adequado e efetivo frente à referida reclamação na década de 80. A Comissão considera que durante o planejamento e posterior construção do CLA, as comunidades quilombolas não contaram com um recurso que permitisse questionar a decisão do Estado brasileiro e conseguir remediar efetivamente a situação. A CIDH registra que conforme referido pelo Estado brasileiro, a promulgação da Constituição de 1988 reconheceu a proteção das comunidades quilombolas aos seus territórios e foram adotadas medidas com a finalidade de se ter recursos que permitissem reivindicar sua situação.

290. No entanto, a CIDH já determinou que o Estado violou o direito à propriedade coletiva das comunidades quilombolas, tanto pela falta de titulação de seus territórios, como por não assegurar seu direito à consulta prévia, entrega de terras alternativas adequadas e uma indenização integral em face do projeto do CLA. Sobre o primeiro aspecto, a Comissão registrou a ação civil pública para a concessão dos títulos de propriedade às comunidades. A CIDH observa que se transcorreram quase vinte anos desde que se iniciou formalmente o procedimento. A Comissão considera que isto é, por todos os ângulos, um prazo não razoável e que o Estado não apresentou informações que justifiquem esta demora. Pelo contrário, a Comissão observa que o próprio Estado reconheceu na audiência pública perante ela que a titulação se realizaria “nos próximos anos”.

291. Em relação ao segundo aspecto, a CIDH registra que as comunidades apresentaram uma ação civil pública e dezenas de ações judiciais de desapropriação devido à criação e ampliação do CLA. A Comissão ressalta que, do mesmo modo que a ação anterior, transcorreram-se quase vinte anos sem que elas fossem solucionadas. Em acréscimo, a Comissão observa que as comunidades reassentadas também denunciaram a falta ou o montante inadequado da indenização recebida. A CIDH evidencia que do mesmo modo que as demais ações apresentadas, os processos não avançaram e continuam tramitando. Sobre este último aspecto, a Comissão recorda que o Tribunal Europeu tem sustentado que a demora em um procedimento de pagamento de indenização pela perda de propriedade deve se realizar de maneira rápida pois do contrário será causado um prejuízo adicional à pessoa envolvida<sup>258</sup>.

<sup>253</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*. Mérito e reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, §260; e *Caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus Membros Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 14 de outubro de 2014. Série C No. 284, §165.

<sup>254</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125, §62.

<sup>255</sup> Corte IDH. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, §138; CIDH. Direitos dos povos indígenas e tribais sobre suas terras ancestrais e recursos naturais. 30 de dezembro de 2009, §335.

<sup>256</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*. Mérito e reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, §164.

<sup>257</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, §81, 82

<sup>258</sup> TEDH. *Baskan v. Turquia*. Aplicação no. 66995/01, 21 de julho de 2005, §21.

292. A CIDH considera que as atuações nos processos mencionados nos parágrafos anteriores exemplificam a demora não razoável, a falta de diligência e o desinteresse das autoridades estatais em garantir os direitos das comunidades quilombolas. Tal como assinalado pela Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas “as demandas indígenas não são atendidas com a celeridade com que se atendem as de outros atores”<sup>259</sup>. A Comissão ressalta que isso também se situa no contexto já assinalado por diversos organismos internacionais.

293. Diante do exposto, a Comissão conclui que foram violados os direitos consagrados nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, combinados com as obrigações estabelecidas nos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, a partir da sua ratificação em 25 de setembro de 1992, em prejuízo das comunidades quilombolas de Alcântara. Antes dessa data, a CIDH considera que o Estado é responsável pela violação do artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos.

**E. Direito à integridade pessoal (artigo 5.1 da Convenção Americana, combinado com o artigo 1.1 do mesmo instrumento e artigo 1<sup>260</sup> da Declaração Americana dos Direitos Humanos)**

294. Quanto ao direito à integridade pessoal, a Corte assinalou que os Estados têm o dever de adotar as medidas necessárias voltadas a fazer frente às ameaças à integridade física e psíquica das pessoas<sup>261</sup>. Igualmente, a violação desse direito tem diversas conotações de grau e deverá ser analisada em cada situação concreta. Ou seja, as características pessoais de uma suposta vítima devem ser consideradas no momento de determinar se a integridade pessoal foi violada, já que tais características podem mudar a percepção da realidade do indivíduo, e, portanto, incrementar o sofrimento e o sentido de humilhação<sup>262</sup>. Comunidades culturalmente diferenciadas, como os povos indígenas e as comunidades quilombolas, têm uma relação especial com a terra, de tal modo que sua separação implica uma “perda étnica e cultural irreparável”<sup>263</sup>.

295. No presente caso, a Comissão observa que uma das consequências da falta de reconhecimento e titulação da propriedade coletiva das comunidades conduziu à geração de uma situação de temor, ansiedade e insegurança. Concretamente, a CIDH enfatiza que somente o fato de que após mais de quatro décadas as comunidades não tenham conseguido a titulação de sua propriedade constitui um fato que afeta a sobrevivência física e cultural como povo, em conformidade com seus modos de vida ancestrais.

296. O exposto se traduziu na colocação em funcionamento do CLA sem que o Estado garantisse seu direito à consulta com vistas a se obter o consentimento. O projeto também provocou o reassentamento de várias comunidades em terras que, como já se indicou, são menores e de pior qualidade que seu território tradicional, e que a indenização efetuada não havia sido integral. A Comissão considera que essas mudanças, que têm se mantido até a presente data, afetaram drasticamente o pleno gozo dos seus direitos territoriais, as formas de subsistência tradicionais, sua cultura e a forma em que as comunidades se organizam e funcionam de acordo com seus costumes ancestrais. Em acréscimo, a Comissão observa que as tradições dos quilombolas de Alcântara foram impactadas negativamente pelas interferências estatais em seu território desde a instalação do CLA até os dias atuais. Uma indicação destes impactos reside em como as novas gerações que cresceram nas agrovilas razoavelmente têm sido impactadas nas possibilidades de desenvolver a identidade quilombola e em sua característica de festividades e práticas religiosas coletivas.

297. Igualmente, a CIDH registra as diversas ameaças e assédios contra os membros das comunidades. Nesse sentido, a Comissão observa que diversos desses fatos foram denunciados às autoridades competentes. A CIDH considera que esses fatos se situam dentro do funcionamento do CLA e da presumida participação neles de autoridades estatais a cargo do seu funcionamento.

<sup>259</sup> ONU. Relatório da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas sobre sua visita à Guatemala. 10 de agosto de 2018, §34.

<sup>260</sup> Artigo I. Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa.

<sup>261</sup> Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 21 de maio de 2013. Série C No. 261, §128.

<sup>262</sup> Corte IDH. *Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C No. 346, §171

<sup>263</sup> Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125, §216.

298. A Comissão registra que tais denúncias não geraram a adoção de medidas de proteção em favor das comunidades. A CIDH ressalta que isto pode contribuir para a continuidade do risco que as comunidades enfrentam, em especial devido à continuidade do funcionamento do CLA. A isto se soma a falta de investigação diligente e oportuna das denúncias. A Comissão observa que, conforme a documentação a ela trazida, em nenhuma das investigações os fatos foram esclarecidos, e nem foram identificadas as pessoas responsáveis. A Comissão considera que se houvesse sido feita uma investigação efetiva desde as primeiras denúncias das comunidades, o Estado poderia ter elaborado medidas de proteção à sua integridade pessoal adequadas às fontes específicas de risco e pressão. Ainda, poderia ter prevenido o impacto nessa integridade como consequência da continuidade dessa situação por um longo período.

299. Por todo o exposto, a Comissão considera que os efeitos das ações e omissões estatais com relação à propriedade coletiva da Comunidade e do reassentamento de algumas delas afetou a integridade psíquica e moral de seus membros, em violação dos artigos 5.1 da Convenção Americana, combinado com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, a partir da ratificação desse instrumento em 25 de setembro de 1992. Antes dessa data, e em virtude do princípio de *iura novit curia*, a CIDH considera que o Estado é responsável pela violação do artigo I da Declaração Americana dos Direitos Humanos.

## V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

300. Com base nas determinações de fato e de direito do presente relatório, a Comissão Interamericana conclui que o Estado é responsável pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos: 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 13 (liberdade de expressão), 16 (liberdade de associação), 17 (proteção à família), 21 (propriedade), 23 (direitos políticos), 24 (igualdade perante a lei), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana, combinados com os artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento. A CIDH também conclui que o Estado é responsável pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos I, II, IV, VI, VIII, XIII, XIV, XVII, XX, XXII e XXIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos.

### **A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS RECOMENDA AO ESTADO DO BRASIL:**

1. Adotar com a maior brevidade possível todas as medidas necessárias para realizar a delimitação, demarcação, titulação completa do território ancestral das comunidades quilombolas de Alcântara, garantido a elas a sua posse segura de acordo com os limites reconhecidos. O Estado deverá assegurar que estas medidas sejam voltadas a garantir de maneira efetiva a posse e o uso do território de maneira coletiva, assim como a livre determinação dos membros dessas comunidades, e seu direito a viver de maneira pacífica o seu modo de vida tradicional, sem restrições ao acesso e livre trânsito ao seu território, incluindo o acesso ao mar. Isto conforme a sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições peculiares.

2. Adotar com a maior brevidade possível todas as medidas necessárias para que as terras alternativas ocupadas atualmente pelas comunidades quilombolas reassentadas garantam a livre determinação dos membros dessas comunidades e seu direito a viver de maneira pacífica seu modo de vida tradicional, conforme à sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições peculiares. Isto implica, entre outras, a ampliação de extensão e melhoria de qualidade das terras alternativas e o levantamento de restrições e proibições relacionadas às moradias, livre trânsito, e uso das terras e atividades de subsistência.

3. Explorar, no marco de um procedimento de consulta prévia, livre e informada com essas comunidades, a titulação completa e o saneamento efetivo de terras alternativas e/ou se pertinente, a possibilidade de retorno às suas terras e territórios tradicionais que seja compatível com a ocupação e utilização do Centro de Lançamento de Alcântara nos termos assinalados neste relatório.

4. Criar um fundo de desenvolvimento comunitário que inclua um plano para o exercício dos direitos à alimentação, à água, ao meio ambiente sadio e à moradia em consulta e coordenação com as comunidades quilombolas identificadas no presente caso.

5. Reparar integralmente, tanto pelos danos materiais e imateriais, as consequências das violações declaradas no presente relatório de mérito, concedendo medidas de satisfação, restituição, garantias de não repetição e indenização, incorporando um enfoque intercultural. Em especial, considerar os danos provocados às comunidades pela falta de titulação do seu território ancestral, assim como os danos causados pelos reassentamentos.

6. Assegurar que toda medida legislativa ou administrativa ou projeto, incluindo aqueles relacionados com projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades empresariais, suscetíveis de afetar os direitos ou interesses das comunidades quilombolas de Alcântara não se inicie ou continue em execução enquanto não se tenha cumprido com os parâmetros interamericanos em matéria de consulta e consentimento prévio, livre e informado.

7. Assegurar que existindo recursos judiciais ou administrativos pendentes interpostos pelas comunidades quilombolas ou seus representantes, os mesmo sejam resolvidos de maneira rápida e eficaz, efetuando um controle de convencionalidade conforme as obrigações internacionais do Estado brasileiro sob a Convenção Americana.

8. Adotar as medidas legislativas, administrativas ou de outra índole para evitar que no futuro se produzam fatos similares; em particular para assegurar:

i) Mecanismos rápidos e efetivos que garantam o direito dos povos indígenas e afrodescendentes tribais a reivindicar seus territórios ancestrais e a exercer pacificamente sua propriedade coletiva, mediante a titulação, demarcação, delimitação, saneamento e posse segura.

ii) Mecanismos que garantam a consulta, e, quando corresponda, a obtenção do seu consentimento, livre, prévio e informado, com a devida participação dos povos indígenas e tribais através de autoridades representativas, levando em conta o estabelecido na Convenção 169, a jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos e outros parâmetros internacionais na matéria.

iii) Mecanismos que garantam a realização de estudos prévios de impacto ambiental, social e cultural, realizados por entidades independentes e imparciais, que avaliem os possíveis danos ou afetações que possam ser ocasionados por projetos de investimento nos setores de turismo, mineração, energia, agricultura, urbanístico, construção, entre outros – nos territórios coletivos de povos indígenas e comunidades afrodescendentes tribais; garantindo a participação efetiva dessas comunidades nos estudos prévios de concessão de licenças ambientais para a execução de tais atividades.

iv) Recursos adequados e efetivos, culturalmente apropriados, que permitam uma análise integral das reclamações de povos indígenas e afrodescendentes tribais relacionadas com a reivindicação de seus territórios ancestrais frente a projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades empresariais.

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos aos 14 días do mês de junho de 2020. (Assinado): Joel Hernández García, Presidente; Antonia Urrejola Noguera, Primeira Vice-presidente; Margarette May Macaulay, Esmeralda Arosemena de Troitiño, Julissa Mantilla Falcón e Edgar Stuardo Ralón Orellana, Membros da Comissão.

A abaixo assinada, Marisol Blanchard, em seu caráter de Secretária Executiva Adjunta da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, conforme o artigo 49 do Regulamento da Comissão, atesta que o presente é cópia fiel do documento original armazenado nos arquivos da Secretaria da CIDH.



Marisol Blanchard  
Secretaría Ejecutiva Adjunta