

5 de janeiro de 2022

REF.: Caso nº 12.569
Comunidades Quilombolas de Alcântara
Brasil

Sr. Secretário:

Tenho o prazer de me dirigir ao senhor, em nome da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a fim de submeter à jurisdição da Ilustre Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Caso 12.569 – Comunidades Quilombolas de Alcântara, da República Federativa do Brasil (doravante “Estado do Brasil”, “Estado Brasileiro” ou “Brasil”). O caso diz respeito à responsabilidade internacional do Brasil por afetar o patrimônio coletivo de 152 comunidades Quilombolas de Alcântara, em razão da falta de emissão de títulos de propriedade de suas terras, da instalação de uma base aeroespacial sem a devida consulta e consentimento prévio, da desapropriação de suas terras e territórios e da falta de recursos judiciais para remediar tal situação.

As comunidades quilombolas são comunidades tradicionais que possuem cultura, formas de comunicação e regras internas próprias. São 152 comunidades quilombolas localizadas no município de Alcântara, a 22 quilômetros da cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão, na região nordeste do Brasil. A maioria dos habitantes de Alcântara são descendentes de indígenas e africanos escravizados desde o século XVII. As comunidades que reivindicam as terras e territórios tradicionais de aproximadamente 85.537 hectares formam uma unidade composta por uma rede de aldeias baseada na interdependência e reciprocidade.

Em 12 de setembro de 1980, por meio do Decreto nº. 7.820, foi declarada a "utilidade pública" de uma área de 52.000 hectares em parte do território habitado por 32 comunidades quilombolas; o Estado brasileiro expropriou tais hectares e deu início à criação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), cujo objetivo era desenvolver um programa espacial nacional. Essas comunidades quilombolas foram reassentadas em sete agrovilas. Antes do reassentamento, o Estado não lhes concedeu títulos de propriedade de suas terras e territórios. Após a instalação do CLA, o Estado adotou uma série de decisões visando sua expansão, consolidação e desenvolvimento, inclusive firmando diversos acordos comerciais com terceiros Estados.

Em seu Relatório de Mérito, a Comissão observou, em primeiro lugar, que, com a instalação do CLA na década de 1980, 32 comunidades quilombolas foram despejadas, enquanto o restante das comunidades continuaria em seus territórios tradicionais. Portanto, em seu Relatório, a Comissão analisou a responsabilidade internacional do Estado em relação às comunidades não reassentadas e às comunidades reassentadas.

Senhor
Pablo Saavedra-Alessandri
Secretário
Corte Interamericana de Direitos Humanos
San José, Costa Rica

Em relação às comunidades não reassentadas, a CIDH observou que não há contestação de que até o momento elas não possuem títulos coletivos de propriedade sobre suas terras e territórios tradicionais, apesar das medidas tomadas pelas comunidades. A CIDH evidenciou a existência de múltiplas omissões no processamento das solicitações feitas pelas comunidades, como inatividade processual sem qualquer tipo de justificativa por longos períodos. O Comissão concluiu que a falta de títulos de propriedade do território das comunidades quilombolas não reassentadas é contrária à obrigação de reconhecer a propriedade coletiva e também viola o artigo 68 das disposições transitórias da Constituição de 1998, que reconhece expressamente que o Estado deveria “emitir os respectivos títulos”. Além disso, a Comissão considerou que a falta de títulos impediu que as comunidades quilombolas pudessem usar e usufruir pacificamente de suas terras.

Em relação às comunidades deslocadas para agrovilas, a Comissão observou que o Estado reconheceu que, dos 62.000 hectares do CLA, apenas uma fração estava sendo utilizada para seu funcionamento. Por outro lado, a Comissão observou que essas comunidades não possuíam título de propriedade antes da desapropriação na década de 1980. Com base nisso e levando em consideração que o processo de reassentamento não cumpriu com os parâmetros exigidos pelo direito internacional, a Comissão observou que, em princípio, o direito de reclamar não teria expirado, pelo menos com relação à parte do território que foi originalmente desapropriada para o CLA e em relação à qual sua devolução não seria materialmente impossível.

Por outro lado, a CIDH analisou as obrigações do Estado do Brasil com relação à propriedade tradicional das comunidades quilombolas, primeiro, em relação à realocação das comunidades como resultado da construção do CLA em Alcântara e, segundo, após a criação do CLA nas etapas correspondentes à sua consolidação e desenvolvimento até o presente.

Em relação à construção do CLA e ao reassentamento de 32 comunidades quilombolas em sete agrovilas, a CIDH avaliou se o impacto à propriedade foi proporcional à utilidade pública do projeto. A CIDH concluiu que o Estado descumpriu suas obrigações internacionais, uma vez que: i) não garantiu que as restrições ao direito de propriedade por razões de utilidade pública respeitassem o direito à propriedade ancestral das comunidades, garantindo o direito de consulta com o fim de obter seu consentimento; ii) não realizou estudos ambientais e sociais adequados; iii) gerou um processo de reassentamento com graves deficiências, sem que a entrega de terras alternativas fosse adequada; e iv) não concedeu compensação integral, como permitir que as comunidades participem dos benefícios do projeto.

Quanto à responsabilidade do Estado após a criação do CLA, a Comissão observou que o Estado adotou uma série de decisões relacionadas à expansão, consolidação e desenvolvimento do CLA e celebrou vários acordos com terceiros Estados, decisões estas que foram tomadas sem consultar as comunidades. A fim de identificar se o Estado tinha o dever de consultá-las, a Comissão considerou necessário verificar se tais ações eram suscetíveis de afetar seus direitos e interesses, pelo que se exigiu que o Estado realizasse os estudos pertinentes com a participação das próprias comunidades e, caso aplicável, uma consulta prévia com vista à obtenção do consentimento livre, prévio e informado.

A esse respeito, a Comissão observou que o Estado não indicou ter realizado uma consulta sobre o Decreto de 8 de agosto de 1991, que expropriou 62.000 hectares para a criação, ampliação e funcionamento do CLA, nem qualquer estudo com o objetivo de identificar a proporcionalidade e o impacto que tal expansão teria sobre os direitos das comunidades quilombolas que seriam afetadas. Também foi alertado que o Programa de Desenvolvimento Espacial brasileiro provavelmente utilizaria espaço adicional no território tradicionalmente ocupado pelas comunidades, o que geraria a necessidade de realocação a novas comunidades. A este respeito, a Comissão considerou que a finalidade lucrativa ou comercial, e a realização de atividades como o turismo espacial, podem necessariamente ter impacto não só no uso do solo, mas também na sua eventual transformação ou ampliação do CLA. Por isso, concluiu que a identificação dos impactos e sua incidência sobre os interesses ou direitos das comunidades deveria ter sido realizada com a participação das comunidades e não determinada unilateralmente pelo Estado.

Por outro lado, a Comissão observou que os acordos com terceiros Estados não estão isentos de cumprir as obrigações internacionais do Estado em matéria de direitos humanos. A Comissão indicou que, no âmbito das atividades realizadas em um dos acordos, os interesses e direitos das comunidades foram afetados, pelo que deveria ter sido realizado um estudo de impacto ambiental e cultural e uma consulta prévia para obter o consentimento das comunidades, o que não foi feito. A Comissão também destacou que outro dos acordos está inserido em uma estratégia mais ampla ligada a fins comerciais cuja implementação afetaria uma parcela maior do território tradicional e a realocação de algumas comunidades.

Da mesma forma, a Comissão considerou que as condições, restrições e proibições impostas pelo Estado em relação ao reassentamento das comunidades quilombolas são contrárias às suas obrigações relacionadas com os direitos à liberdade de associação, proteção da família e circulação e residência. A CIDH destacou que esses efeitos continuam até hoje.

Por outro lado, a Comissão observou que a construção e ampliação do CLA, incluindo as operações das empresas envolvidas com a autorização do Estado, gerou impacto não apenas nas comunidades reassentadas, mas em todas as comunidades quilombolas de Alcântara. As comunidades se baseiam em um sistema de troca de bens e recursos que permite seu desenvolvimento e sobrevivência. Com base nisso, a CIDH analisou se esse impacto violou os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais das comunidades.

Nesse sentido, a CIDH considerou comprovado que a criação e expansão do CLA gerou um grave impacto no modo de vida das comunidades quilombolas em relação às suas terras e territórios. Em primeiro lugar, reiterou que até o momento o Estado não concedeu títulos de propriedade às comunidades. Em segundo lugar, referiu-se à situação das comunidades reassentadas, que não têm acesso a habitação digna e têm enfrentado várias restrições e proibições devido à escassez e má qualidade das terras alternativas. A CIDH observou que isso afetou a agricultura e o cultivo de alimentos essenciais para a sobrevivência das comunidades, além das restrições de acesso a certos lugares, incluindo o mar, que afetaram outras atividades básicas e fontes de alimentos, como a caça e a pesca. Além disso, a Comissão tomou nota das informações sobre a escassez de água nos terrenos alternativos e sobre a degradação do meio ambiente causada pela construção e ampliação do CLA, que resultou no desmatamento. A Comissão também destacou o vínculo especial das comunidades quilombolas com o território e seus recursos naturais e considerou que a criação e posterior expansão do CLA em parte do território reivindicado pelas comunidades, bem como as restrições e proibições impostas, geraram uma situação que os impede de ter livre acesso às suas terras e lugares sagrados, afetando suas tradições e sua sobrevivência cultural e espiritual.

Da mesma forma, a Comissão tomou nota da existência de um contexto geral de discriminação, de falta de proteção das terras e territórios reivindicados e da falta de acesso à justiça nas ações judiciais apresentadas pelas comunidades, situação que coincide com informações conhecidas pela CIDH e diversos organismos internacionais. A esse respeito, considerou que as violações de direitos humanos ocorridas neste caso não ocorreram isoladamente, mas no contexto de uma situação de abandono histórico, discriminação sistemática, indiferença e falta de presença por parte do Estado, que teve pleno conhecimento do problema que vem afetando as comunidades quilombolas. Nesse sentido, a CIDH destacou a existência de múltiplos fatores de vulnerabilidade vinculados ao fato de essas comunidades pertencerem a um povo afrodescendente, historicamente excluído e em situação de extrema pobreza.

Por outro lado, a Comissão tomou nota da alegação do peticionário sobre a inexistência de um recurso adequado e eficaz contra a decisão de instalar um projeto e posterior reassentamento de povos indígenas ou tribais com base no critério de "utilidade pública". A esse respeito, a CIDH observou que o Estado não apresentou informações que comprovem qual recurso seria adequado e eficaz contra a referida reclamação na década de 1980. A Comissão destacou que a ação civil pública para a concessão de títulos de propriedade às comunidades está pendente há quase vinte anos, o que é um prazo desproporcional e o Estado não apresentou informações que justifiquem tal atraso. Também observou que a ação civil pública e as dezenas de ações judiciais de desapropriação em razão da criação e ampliação do CLA também não foram resolvidas em quase vinte anos. Além disso, a Comissão observou que as comunidades reassentadas também denunciaram a falta

ou o valor inadequado das indenizações recebidas, processos que ainda estão em andamento. A CIDH concluiu que essas ações exemplificam a demora injustificada, a falta de diligência e o desinteresse das autoridades estatais em garantir os direitos das comunidades quilombolas.

Por último, a Comissão considerou que os efeitos das ações e omissões do Estado em relação ao patrimônio coletivo das comunidades e o reassentamento de algumas delas afetaram a integridade mental e moral de seus membros.

Com base nessas determinações, a Comissão concluiu 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 da família), 21 (propriedade), 23 (direitos políticos), 24 (igualdade perante a lei), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana, em relação aos seus artigos 1.1 e 2. Da mesma forma, concluiu que o Estado é responsável pela violação dos direitos consagrados nos artigos I, II, IV, VI, VIII, XIII, XIV, XVIII, XX, XXII e XXIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

O Estado do Brasil ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em 25 de setembro de 1992 e aceitou a competência contenciosa da Corte Interamericana em 10 de dezembro de 1998.

A Comissão designou a Comissária Julissa Mantilla Falcón e a Secretária Executiva Tania Reneaum Panszi como suas delegadas. Da mesma forma, nomeou Marisol Blanchard Vera, Secretária Executiva Adjunta, Jorge Meza Flores e Erick Acuña Pereda, especialistas da Secretaria Executiva da CIDH, que atuarão como assessores e assessores jurídicos.

Em conformidade com o artigo 35 do Regulamento da Corte Interamericana, a Comissão anexa uma cópia do Relatório de Mérito n. 189/20 elaborado em conformidade com o artigo 50 da Convenção, bem como uma cópia de todo o expediente perante a Comissão Interamericana (Anexo I) e os anexos utilizados na elaboração do Relatório de Mérito No. 189/20 (Anexos).

O referido Relatório de Mérito foi notificado ao Estado em 5 de janeiro de 2021, concedendo-lhe o prazo de dois meses para informar sobre o cumprimento das recomendações. Depois que a CIDH concedeu três prorrogações, em 21 de dezembro de 2021, o Estado solicitou uma quarta prorrogação. Ao avaliar o referido pedido, a Comissão observou que, um ano após a notificação do Relatório de Mérito, nenhuma das recomendações foi cumprida e, de acordo com as informações disponíveis, não há previsão de que possam ser cumpridas em breve. Com base nisso, levando em conta a necessidade de obter justiça e reparação para as vítimas, bem como a vontade expressa pela parte petionária, a Comissão decidiu submeter o caso à jurisdição da Corte Interamericana.

Especificamente, a Comissão submete ao Ilustre Tribunal as ações e omissões estatais que ocorreram ou continuaram a ocorrer após 10 de dezembro de 1998, data de aceitação da competência contenciosa do Tribunal pelo Estado do Brasil.

Nesse sentido, a Comissão solicita ao Ilustre Tribunal que conclua e declare que o Estado do Brasil é responsável pela violação dos artigos 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 13 (liberdade de expressão), 16 (liberdade de associação), 17 (proteção da família), 21 (propriedade), 23 (direitos políticos), 24 (igualdade perante a lei), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana.

Conseqüentemente, a Comissão solicita à Corte Interamericana que estabeleça as seguintes medidas de reparação:

1. Adotar o quanto antes todas as medidas necessárias para a completa delimitação, demarcação e titulação do território ancestral das comunidades quilombolas de Alcântara,

garantindo sua posse segura de acordo com os limites reconhecidos. O Estado deve zelar para que essas medidas sejam conducentes à garantia efetiva da posse e uso coletivo do território, bem como a autodeterminação dos membros dessas comunidades, e seu direito de viver pacificamente seu modo de vida tradicional, sem restrições de acesso e livre trânsito ao seu território, incluindo o acesso ao mar. Isso de acordo com sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições distintas.

2. Adotar o quanto antes todas as medidas necessárias para que as terras alternativas atualmente ocupadas pelas comunidades quilombolas reassentadas garantam a autodeterminação dos membros dessas comunidades e seu direito de viver pacificamente seu modo de vida tradicional, de acordo com sua cultura identitária, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições distintas. Isso implica, entre outros, a ampliação da extensão e melhoria da qualidade das terras alternativas e o levantamento das restrições e proibições relacionadas à moradia, trânsito livre e uso da terra e atividades de subsistência.

3. Explorar, no âmbito de um procedimento de consulta prévia, livre e informada com as referidas comunidades, a titulação completa e efetiva regularização de terras alternativas e/ou, se pertinente, a possibilidade de retorno às suas terras e territórios tradicionais compatíveis com a ocupação e utilização do Centro de Lançamento de Alcântara nos termos indicados no relatório.

4. Criar um fundo de desenvolvimento comunitário que inclua um plano para o exercício dos direitos à alimentação, água, meio ambiente saudável e moradia em consulta e coordenação com as comunidades quilombolas identificadas neste caso.

5. Indenizar integralmente, tanto por danos materiais como imateriais, as consequências das violações declaradas no relatório de mérito, concedendo medidas de satisfação, restituição, garantias de não repetição e indenizações, incorporando uma abordagem intercultural. Em particular, considerar os danos causados às comunidades pela falta de titulação de seu território ancestral, bem como os danos causados pelo reassentamento.

6. Assegurar que qualquer medida legislativa ou administrativa, ou projeto, inclusive aqueles relacionados a projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades empresariais, que possam afetar direitos ou interesses das comunidades quilombolas de Alcântara, não tenha início ou continue a ser executado até que cumpra com os padrões interamericanos sobre consulta e consentimento prévio, livre e informado.

7. Garantir que os recursos judiciais ou administrativos pendentes interpostos pelas comunidades quilombolas ou seus representantes sejam resolvidos de forma rápida e eficaz, realizando um controle de convencionalidade de acordo com as obrigações internacionais do Estado brasileiro decorrentes da Convenção Americana.

8. Adotar as medidas legislativas, administrativas ou outras necessárias para evitar eventos semelhantes no futuro; em particular para garantir:

- i) mecanismos rápidos e eficazes que garantam o direito dos povos indígenas e afrodescendentes tribais de reivindicar seus territórios ancestrais e exercer pacificamente sua propriedade coletiva, por meio da titulação, demarcação, delimitação, saneamento e posse segura.
- ii) mecanismos que garantam a consulta e, quando apropriado, obter seu consentimento livre, prévio e informado, com a devida participação dos povos indígenas e tribais por meio de autoridades representativas, levando em conta a Convenção 169, a

jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos e outras normas internacionais sobre o assunto.

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 causados por projetos de investimento nos setores de turismo, mineração, energia, agricultura, desenvolvimento urbano, construção, entre outros - nos territórios coletivos dos povos indígenas e comunidades tribais afrodescendentes; garantir a participação efetiva dessas comunidades nos estudos prévios à concessão das licenças ambientais para a execução das referidas atividades.

iv) recursos adequados, eficazes e culturalmente apropriados, que permitam uma análise abrangente das reivindicações dos povos indígenas e afrodescendentes tribais relacionadas à reivindicação de seus territórios ancestrais em relação a projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades empresariais.

Além da necessidade de obter justiça e reparação pelo descumprimento das recomendações do Relatório de Mérito, a Comissão considera que o caso suscita questões de ordem pública interamericana. Isto permitirá que o Ilustre Tribunal continue desenvolvendo sua jurisprudência sobre o direito das comunidades indígenas e tribais à propriedade coletiva de seus territórios ancestrais, bem como sua interdependência com outros direitos fundamentais. Em particular, no que diz respeito à delimitação, demarcação e titulação completa dos territórios ancestrais, à posse e uso dos mesmos de forma coletiva, bem como à autodeterminação dos membros das comunidades. Da mesma forma, o presente caso permitirá continuar aprofundando as normas interamericanas em matéria de consulta e consentimento prévio, livre e informado nos casos de projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades empresariais que possam afetar os direitos ou interesses das comunidades indígenas ou tribais, inclusive no contexto de acordos ou convenções com outros Estados. Por outro lado, o presente caso oferece a oportunidade de consolidar as normas interamericanas relacionadas com o dever especial de proteção que os Estados têm em relação a suas próprias ações e práticas ou de terceiros que, com sua tolerância ou aquiescência, mantêm ou favorecem situações discriminatórias em detrimento de povos indígenas ou tribais que sofrem desigualdades estruturais ou foram historicamente excluídos.

Dado que essas questões afetam significativamente a ordem pública interamericana, de acordo com o artigo 35.1 f) do Regulamento da Corte Interamericana, a Comissão oferece a seguinte declaração pericial:

O(a) perito(a), cujo nome será informado em breve, declarará as obrigações dos Estados em relação ao direito das comunidades indígenas e tribais à propriedade coletiva de seus territórios ancestrais, incluindo sua interdependência com outros direitos, como os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Entre outros aspectos, o(a) perito(a) prestará depoimento sobre as medidas que os Estados devem adotar para garantir a propriedade coletiva das terras e territórios desses povos, bem como realizar uma consulta e, quando for o caso, obter o consentimento livre, prévio e informado consentimento dos povos indígenas e tribais, no âmbito da execução de projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades empresariais, inclusive no âmbito da execução de acordos ou convenções com outros Estados. Da mesma forma, o(a) perito(a) se referirá às obrigações internacionais dos Estados em relação ao acesso à justiça para que os povos indígenas e tribais reivindiquem seus territórios ancestrais e exerçam pacificamente sua propriedade coletiva em face de projetos, concessões e/ou atividades de desenvolvimento em seus territórios ancestrais. Na medida do pertinente, o(a) perito(a) se referirá a outros sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e direito comparado. Para exemplificar o desenvolvimento de sua perícia, o(a) perito(a) pode referir-se aos fatos do caso.

O currículo do(a) perito(a) proposto(a) constará dos anexos do Laudo de Mérito nº. 189/20.

A Comissão informa ao Ilustre Tribunal as seguintes informações de quem atua como peticionário no processo perante a CIDH de acordo com as informações mais recentes:

Justiça Global
[REDACTED]

Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
[REDACTED]

Defensoria Pública da União
[REDACTED]

Transmito-lhe meus sinceros cumprimentos,

Marisol Blanchard
Secretária Executiva Adjunta

Anexo