



REVISTA DO CAAP
fundada em 1921

**CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL:
UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL**

Igor Siuves Jorge¹

RESUMO: O presente estudo aborda o Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, que foi submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em 2022, após o Brasil não atender às recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Nessa análise, menciona-se como ocorreu a construção do Centro de Lançamento de Alcântara, que envolveu a remoção de diversas famílias e a violação contínua de direitos humanos, que perdura há várias décadas. Da mesma forma, são abordadas as tentativas de entrega da base de lançamento à exploração internacional, priorizando acordos não benéficos ao Brasil. A análise do caso permite demonstrar que o tratamento dado aos quilombolas de Alcântara é um retrato do tratamento dado a todas as populações que são desapropriadas por diferentes motivos, sendo desalojadas, desprovidas de suas propriedades e violadas em seus direitos de múltiplas formas. A análise aponta a necessidade de maior proteção aos cidadãos que enfrentam um processo desapropriatório.

Palavras-chave: Quilombolas de Alcântara; Desapropriação; Direito à moradia; Vulnerabilidade.

¹ Juiz de Direito do Tribunal de Justiça da Bahia. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9731-6867>. E-mail: igorsiuvesjorge@gmail.com

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

THE CASE OF THE QUILOMBOLA COMMUNITIES OF ALCÂNTARA VS. BRAZIL: A PORTRAIT OF THE TREATMENT GIVEN TO THE RIGHT TO HOUSING IN BRAZIL

ABSTRACT: The present study will address the Case of the Maroons's Communities of Alcântara vs. Brazil, which was submitted to the Inter-American Court of Human Rights (I/A Court H.R.) in 2022, after Brazil failed to comply with the recommendations made by the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR). In this analysis, it will be important to mention how the construction of the Alcântara Launch Center took place, which involved the removal of several families and the continuous violation of human rights, which has lasted for several decades. Likewise, attempts to hand over the launch base to international exploration will be addressed, prioritizing agreements that are not beneficial to Brazil. The analysis of the case will demonstrate that the treatment given to the Alcântara's maroons is a picture of the treatment given to all populations that are dispossessed for different reasons, being displaced, deprived of their properties and their rights violated in multiple ways. The analysis will point the need for greater protection for all citizens facing an expropriation process.

Keywords: Alcântara's maroons; Expropriation; Housing's right; Vulnerability.

INTRODUÇÃO

O caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em 2022, após o Brasil não atender às recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2022. O caso trata da violação de direitos humanos ocorrida em razão da retirada de várias famílias de área do Maranhão para a construção do Centro de Lançamentos de Alcântara.

A retirada das famílias ocorreu em um quadro de múltiplas vulnerabilidades, atingindo pessoas hipossuficientes. A desapropriação foi feita no intuito de viabilizar a construção do Centro de Lançamento, sem que fossem resguardados os direitos da população atingida. Os reassentamentos não ocorreram da forma devida, sendo que os títulos de propriedade não foram conferidos adequadamente, transformando proprietários em ocupantes, sem os direitos que antes tinham sobre suas terras.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

Trata-se de forma comum utilizada pelo Poder Público nos processos de desapropriação, em que os atingidos perdem seus direitos para a construção de obra que servirá a outros, mas não aos retirados.

1. O CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA

O processo em face do Brasil no sistema interamericano se iniciou em 2001, por meio da denúncia apresentada em 17 de agosto de 2001 pelo Centro de Justiça Global, representantes das Comunidades Samucangaua, Iririzal, Ladeira, Só Assim, Santa Maria, Canelatiua, Itapera e Mamuninha, Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA) e a Global Exchange.

A petição indicou violação aos Direitos Humanos garantidos pelos artigos 1(1), 8, 16, 17, 21, 22, 25, 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos e pelos artigos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII e XXIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

Observa-se que o processo tem um caminhar lento. Com o passar dos anos, as famílias inicialmente atingidas já não estão mais no local, alguns indivíduos já faleceram. Como medida de justiça, seria necessário um procedimento mais rápido, com maior eficácia.

Após o início do processo, o relatório de admissibilidade da CIDH foi publicado em 2006. Duas audiências públicas foram realizadas perante a CIDH nos anos de 2008 e 2019. Houve um intervalo de 11 anos entre as duas audiências, tempo demais para um procedimento que necessitava de medidas céleres.

Posteriormente, a CIDH avaliou o mérito do caso no Relatório 189/20 e concluiu que:

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 à 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,

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

XIII, XIV, XVII, XX, XXII e XXIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos.²

No Relatório, a CIDH apontou que a falta de títulos impediu as comunidades de usufruírem pacificamente de suas terras. Essa conclusão pode ser verificada em qualquer processo de desapropriação em que o Estado não confere a propriedade ao reassentado, deixando-o em situação de vulnerabilidade.

No caso de Alcântara, o processo de titulação está parado desde 2008. “Para o quilombola Danilo Serejo, do Mabe, a não finalização do processo de titulação é “o principal modo de gestão de conflitos do Estado brasileiro” no caso de Alcântara. “É justamente a ausência desse título que fragiliza as comunidades em negociações, porque ninguém tem autonomia jurídica, social e política para negociar ou planejar sua vida e seu futuro”, aponta. Para ele, há uma postura “bastante racista do ponto de vista estrutural e institucional”³ na não titulação.”

A CIDH apontou ainda que o Estado não respeitou o direito à propriedade ancestral, a consulta prévia às comunidades atingidas, o reassentamento adequado, a compensação adequada e os estudos socioambientais para identificar o impacto nas comunidades quilombolas atingidas.

Diante desse cenário, a CIDH fez as seguintes recomendações ao Estado brasileiro:

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

² CIDH, Relatório N° 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara. Brasil. 14 de junho de 2020.

³ <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/72687/caso-de-quilombolas-afetados-por-base-de-alcantara-chega-a-corte-interamericana>, acesso em 03 abr. 2024.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

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 mesmos 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.⁴

⁴ CIDH, Relatório N° 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara. Brasil. 14 de junho de 2020.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

A CIDH ressaltou que todos esses fatos se enquadram em um contexto geral de múltiplas vulnerabilidades. As comunidades são hipossuficientes e a extrema pobreza aprofunda essa situação discriminatória, em que as comunidades atingidas pela desapropriação não recebem a proteção adequada, não têm acesso à justiça, proteção territorial ou proteção do Estado.

Como o Estado brasileiro não atendeu às recomendações, a CIDH apresentou o Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, caso 12.569, à Corte IDH em 2022, onde aguarda julgamento.

Em 27 de abril de 2023, o governo brasileiro publicou declaração na qual afirma que:

(...) O Estado brasileiro reconhece as 152 comunidades representadas nesse caso como sendo remanescentes de quilombos, conforme certificação oficial conferida pela Portaria nº 35, de 2004, lavrada pela Fundação Cultural Palmares.

As comunidades remanescentes de quilombos são regidas por fortes marcos de tradicionalidade, dotadas de identidade cultural própria, decorrentes de um processo histórico de resistência a formas injustificáveis de dominação, com forte ligação a uma trajetória de lutas e conquistas advindas de elos familiares e de ancestralidade.

Conforme já manifestado à Corte Interamericana de Direitos Humanos nesse caso, as comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara devem ser reconhecidas como povos tribais à luz do Direito Internacional, mais precisamente da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. A natureza jurídica própria dessas comunidades deve orientar a interpretação e aplicação dos direitos humanos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Nesse sentido, por força do art. 21 da Convenção Americana, tal como informa a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os Estados Partes da Convenção têm o dever geral de promoção do direito à propriedade coletiva em favor de comunidades tradicionais. O art. 25 da Convenção Americana, por sua vez, também segundo a interpretação conferida à luz da natureza jurídica própria dessas comunidades, impõe aos Estados Partes o dever de fornecer recursos judiciais e administrativos internos rápidos e eficientes, capazes de proteger comunidades tradicionais contra ações ou omissões estatais que violem seus direitos.

Ao se cotejarem os fatos sob julgamento nesse caso e a compreensão adequada daqueles direitos, conclui-se que o Estado brasileiro violou os direitos à propriedade e à proteção judicial das 152 comunidades quilombolas de Alcântara.

Houve violação estatal ao direito de propriedade nesse caso porque o Brasil não promoveu a titulação do território tradicionalmente ocupado pelas comunidades até o momento. Houve também violação à proteção judicial em decorrência da demora processual e da ineficiência das instâncias judiciais e administrativas para permitir às comunidades quilombolas de Alcântara o exercício do direito à propriedade coletiva das terras por elas ocupadas. O processo de titulação desses territórios, embora complexo e multifásico, tardou demasiadamente e até hoje não ultimou os trâmites necessários à efetiva titulação territorial. Toda essa realidade revela que o Brasil não foi capaz de fornecer às comunidades recursos internos rápidos e eficazes.

Em razão disso, considerando-se a natureza jurídica própria de que se revestem as medidas de reparação por violações dos Estados ao Direito Internacional, o Estado brasileiro manifesta publicamente seu pedido de desculpas às comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

Esta declaração será veiculada em página oficial durante 1 ano após a audiência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que se realiza nos dias 26 e 27 de abril de 2023, ou até 6 meses após a sentença da Corte, o que se concluir mais tardiamente. A Advocacia-Geral da União também comunicará a publicação desta declaração em todos os processos judiciais e administrativos em curso no Brasil e relacionados ao direito de propriedade e à proteção judicial. Finalmente, o Brasil manifesta seu compromisso de realizar cerimônia oficial de pedido de desculpas em até 4 meses após a referida audiência, em data e local a serem acordados com representantes das comunidades.

Ainda quanto às medidas de reparação decorrentes das violações ora reconhecidas, no dia 25 de abril de 2023, o Presidente da República editou o Decreto nº 11.502, por meio do qual determinou que se realize a titulação progressiva do território quilombola de Alcântara em até 2 anos após a publicação da portaria de reconhecimento territorial, ao menos quanto à área já pertencente à União. Essa portaria deve ser lavrada imediatamente após decisão do Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República sobre o acolhimento ou não de alternativas às soluções para a titulação territorial daquelas comunidades, conforme relatório que será apresentado por Grupo de Trabalho Interministerial em até 1 ano.

Finalmente, informa-se que o Governo Federal está comprometido em viabilizar a destinação de recursos financeiros a título de compensação pelas violações aqui reconhecidas. Esses recursos serão destinados à adoção de políticas públicas que beneficiem diretamente as comunidades, em entendimento com seus representantes.

O objetivo é viabilizar um montante

financeiro equivalente ao valor integral solicitado pelas comunidades a título de reparação coletiva neste caso. Tão logo se tenha a confirmação dessa destinação orçamentária, o Estado brasileiro espera que as comunidades reconheçam perante a Corte Interamericana o atendimento integral de sua postulação.⁵

O processo ainda não foi julgado, mas a declaração mostra o reconhecimento de responsabilidade por parte do Estado brasileiro.

2. CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA

Foi declarada a utilidade pública para fins de desapropriação de área de 52.000 hectares na cidade de Alcântara, no Estado do Maranhão, por meio de Decreto de 1980, com o objetivo de construção do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), posteriormente denominado Centro Espacial de Alcântara (CEA).

O início da construção do CLA ocorreu em 1982 e o primeiro lançamento ocorreu em 1990, quando foi lançado o foguete de sondagem Sonda 2 XV-53. Contudo, a data oficial da inauguração é 01/03/1983, quando foi inaugurado o Núcleo do Centro de Lançamento de Alcântara (NUCLA), para dar apoio logístico à construção do CLA.

⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Declaração.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

O CLA foi construído como alternativa ao Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), construído no Estado do Rio Grande do Norte, próximo à capital Natal, onde o crescimento urbano impedia a ampliação do CLBI.

Em que pese ter sido observada a dificuldade de ampliação da base do Rio Grande do Norte, não foi considerado que também no Maranhão havia população que seria severamente afetada com a construção do CLA.

Para permitir a construção do CLA, após a declaração de utilidade pública da área, começaram as remoções de diversas famílias que habitavam o local. As transferências atingiram majoritariamente povos tradicionais, com ascendência indígena e africana.

As violações aos direitos humanos começavam a ocorrer com essas remoções iniciais, mas se estenderiam ainda por décadas, permanecendo até a atualidade.

Esses povos tradicionais viviam em aldeias, baseadas na interdependência e na reciprocidade. Ocupavam área inicial de cerca de 85 mil hectares, dos quais 52 mil já foram retirados na primeira declaração de utilidade pública, que afetou 32 comunidades quilombolas. Essas comunidades foram reassentadas em 7 agrovilas.

As desapropriações apenas se iniciaram nesse momento, mas ocorreram de forma contínua, caracterizando violação permanente da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Somadas as comunidades tradicionais já afetadas desde o início da construção da base, temos 152 comunidades tradicionais que tiveram seu patrimônio coletivo violado. Após o reassentamento, a violação fica visível pela falta de emissão de títulos de propriedade das terras.

O reassentamento pressupõe a concessão de direito de propriedade ao reassentado. Mas não é o que ocorre na prática. No caso das comunidades de Alcântara, as famílias foram realocadas nas agrovilas, sem a concessão dos títulos, o que os tornou meros posseiros, ou seja, a propriedade que eles tinham foi retirada para a construção do CLA e isso fez deles meros ocupantes dos novos territórios cedidos. Essa é uma prática corriqueira quando se trata de desapropriação.

A instalação da base aeroespacial foi feita sem a devida consulta e o devido consentimento prévio da população atingida e, passados vários anos, não se vislumbraram no país recursos judiciais eficientes para remediar a situação, o que acabou levando o caso à Corte IDH.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

A construção da base de lançamento foi planejada durante a ditadura, na década de 1970, e envolveu a remoção de mais de 300 famílias ao longo da década de 1980. A retirada de famílias em qualquer processo desapropriatório é um caminho muito doloroso. Declarada a utilidade pública do local, não cabe aos ocupantes qualquer alegação de mérito, podendo apenas discutir o valor da indenização. Isso significa que, declarada a utilidade pública, nada mais impedirá o Poder Público de efetivar a remoção dos ocupantes e concluir a desapropriação.

Ainda assim, considerando que famílias são deslocadas, o processo não é simples. O Poder Público não pode simplesmente expulsar as pessoas do local, tendo em vista que a população pode se organizar frente a essa ameaça, na tentativa de ficar no local.

O que se observa nos casos reais, portanto, é a utilização de várias estratégias para a remoção das famílias com o menor impacto possível. Negociações, oferecimento de ajuda para mudança e retiradas parciais daqueles que aceitam o acordo logo de início, deixando os demais em uma área desolada, são algumas das operações realizadas.

No caso de Alcântara, ações buscando enfraquecer a resistência dos quilombolas também foram efetivadas:

Uma das estratégias utilizadas para efetivar a retirada dos moradores foi o treinamento de 30 jovens locais pelas Forças Armadas. Eles foram enviados para São Paulo em 1983 e, posteriormente, voltaram a Alcântara para participar das remoções, segundo uma reportagem da *National Geographic*.⁶

Ainda que curiosa, a estratégia utilizada não é incomum. Em outros casos de desapropriação, em realidades distintas da vivenciada pelos quilombolas de Alcântara, comumente retira-se parcialmente a população do local, negociando com os moradores que demonstram maior interesse em aceitar o acordo extrajudicial.

Feitos esses primeiros acordos, são derrubadas as casas desapropriadas na região onde se busca a desapropriação completa das casas. Muitas vezes os entulhos não são retirados, o que transforma o espaço em verdadeiro cenário de guerra, forçando os moradores mais resistentes a acabarem desistindo da negociação e entregando as casas para a desapropriação.⁷

Com estratégias diversas, as famílias são retiradas, assim como foram as comunidades quilombolas de Alcântara, cedendo lugar à construção do CLA, às custas de reiteradas violações

⁶ OLIVEIRA, Rafael. Caso de quilombolas afetados por Base de Alcântara chega à Corte Interamericana.

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=wtdJS2ke5Ow&t=273s>, acesso em 04 abr. 2024.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

de direitos humanos dos cidadãos que foram retirados do local, alijados de seus direitos e não participaram de nenhuma forma dos benefícios da obra realizada.

3. ACORDOS ASSINADOS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS (EUA) PARA USO DA BASE DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA

Por meio de acordo assinado em 18/04/2000 entre Brasil e EUA, foram permitidos lançamentos na base pelos EUA. Esse acordo foi submetido ao Congresso Nacional.

O deputado Waldir Pires, redator do parecer apresentado perante a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, concluiu que o acordo estabelecia compromissos desiguais e assimétricos. Isso porque o acordo estabelecia obrigações somente para o Brasil e não para os EUA. O primeiro parecer foi, dessa forma, pela rejeição do acordo.

Contudo, após negociações, o parecer foi alterado e passou a recomendar a aprovação do acordo, o que foi feito pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em 31 de outubro de 2001. Após, a Mensagem nº 296 foi transformada no Projeto de Decreto Legislativo nº 1.446/2001. Esse Projeto de Decreto Legislativo não teve andamento, ficando sobrestada a análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania até 2016, quando foi arquivado.

Durante a tramitação do Projeto, foi realizada consulta popular em 2002, promovida por organizações sociais, que obteve cerca de 10 milhões de votos. Essa consulta popular teve votação esmagadora contra a adesão do governo brasileiro à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), contra a permanência do Brasil nas negociações para formar o bloco econômico das Américas e contra o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.446/2001, que estava em análise no Congresso naquele momento e permitia aos EUA o uso da base de lançamento de Alcântara. Isso demonstra o total repúdio da população à assinatura de acordo, que só previa obrigações ao Brasil.

Ainda assim, após o arquivamento do Projeto de Decreto Legislativo em 2016, novo acordo foi firmado em Washington em 18/03/2019, na primeira visita aos EUA do ex-Presidente brasileiro Jair Bolsonaro, eleito em 2018, permitindo o uso comercial do local. Esse acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional, representando o retrocesso de toda a discussão sobre a temática.

O acordo celebrado em 2019 entre o ex-Presidente brasileiro e o ex-Presidente norte-americano Donald Trump não envolveu consulta prévia às comunidades afetadas, conforme

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

exigido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada em 2002 pelo Brasil.

No momento da aprovação desse novo acordo pelo Congresso, alguns parlamentares justificaram o voto afirmando que o acordo não previa a remoção de famílias para a ampliação da base, reativação e aluguel. Apesar das alegações dos congressistas, a Resolução nº 11, de 26 de março de 2020, cujo texto foi assinado pelo, à época, chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Augusto Heleno, previa remoções. A previsão é de que houvesse a remoção de mais 350 famílias, além de todas as comunidades já removidas. O acordo, portanto, importava em reiteração das violações de direitos humanos ocorridas há décadas na região.

Em 12 de maio de 2020, uma vitória foi obtida para as comunidades de Alcântara. Uma decisão liminar da Justiça Federal suspendeu novas remoções, determinando que não fossem efetivadas até a consulta livre, prévia e informada dos afetados. Em seguida, o Senado americano, no ano de 2021, decidiu que os recursos destinados a ações no Brasil não deveriam ser utilizados na remoção das comunidades. Diante desse novo cenário, o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, em dezembro de 2021, revogou a Resolução nº 11, que previa as novas remoções de quilombolas de Alcântara.

4. COMO SÃO TRATADAS AS QUESTÕES DE MORADIA EM OUTROS CASOS

Como visto, as desapropriações ocorridas para a construção do CLA não respeitaram a necessária consulta prévia às populações atingidas, o patrimônio coletivo e a concessão da titulação de propriedade aos reassentados, violando os direitos das comunidades atingidas. Observa-se que não se trata de caso isolado, pois, em outros casos de desapropriação, as violações também são semelhantes.

Inicialmente, cabe apontar que o déficit de moradia no Brasil é um problema originado ainda na formação das cidades. Decorre precisamente da expulsão da população do campo, que, sem amparo, busca abrigo nos centros urbanos:

As levas de migrantes rurais, “despejados” nos grandes centros – na expressão contundente dos “Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional”, o documento que encaminha a questão no Governo Jânio Quadros –, encontrariam sorte não diversa da que vinham tendo no campo. A cidade grande, para onde se dirigiam, carecia de infraestrutura, de esgotos sanitários, de água tratada, de lotes bem

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

localizados e de preços acessíveis. Faltava, além disso, a essas populações, de acordo com o argumento oficial, as qualificações necessárias para se integrarem ao ambiente urbano. Conseqüentemente, segundo essa visão, os migrantes seriam marginais em potencial, portadores que eram de uma cultura que não os habilitava à vida urbana e industrial (Andrade e Azevedo, 2011, p. 116).

Após a expulsão do campo, essa população, que não conseguiu se estabelecer de forma digna na cidade, sofre com o déficit habitacional e com a retirada das casas que conseguiu formar:

No fim da década de 70, a especulação imobiliária e a execução de obras de melhoria da cidade expulsaram moradores das favelas na via leste-oeste que acabaram por migrar para favelas mais próximas ao centro urbano, o que causou o “inchamento” do Aglomerado da Serra. Esta atuação do poder público na década de 70 traduz o pensamento à época de sanear a cidade e expulsar as famílias de baixa renda. Esconder o indesejado em locais sempre mais afastados da cidade (Corrêa, 2010, p. 41).

O processo de higienização das cidades é, portanto, antigo. Pessoas que sofrem o processo de desapropriação, ainda que reassentadas, assim como as comunidades quilombolas deslocadas em Alcântara, não recebem o devido título aquisitivo. As famílias são retiradas de sua propriedade, sem que lhes seja conferida nova propriedade plena, com título aquisitivo dos imóveis onde são reassentadas. A propriedade não é concedida de forma plena, visto que um dos atributos da propriedade é justamente dela poder dispor. Sem título aquisitivo, o que se confere é apenas posse e não propriedade.

Isso decorre da vulnerabilidade dessas famílias e do procedimento de desapropriação, no qual, como já pontuado, após a declaração de utilidade pública, o desapropriado não pode discordar da desapropriação, podendo apenas discutir o preço. É o que dispõe o art. 20 do antigo Decreto-lei 3.365/41, ainda em vigor: “Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”.⁸

A disposição do art. 20 demonstra a vulnerabilidade do cidadão quando sofre uma ação desapropriatória. O poder de negociação é mínimo, ele está sujeito à vontade desapropriatória do Poder Público e não tem margem para questionamento. Por essa razão, acaba se sujeitando a receber essa propriedade manca, defasada, com título precário de propriedade.

⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm, acesso em 15 abr. 2024.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

Há ainda aqueles que não são retirados da comunidade, mas veem a comunidade se modificar drasticamente com a retirada dos vizinhos. Assim como os que foram embora, os que ficam também têm a vida alterada, perdem os vínculos comunitários, os vizinhos e, por vezes, até mesmo os comércios locais. Ficam desassistidos ao perderem essa rede de proteção que a comunidade antes lhes proporcionava, tal qual os quilombolas de Alcântara que não foram desalojados, mas viram sua rede comunitária de proteção ser desfeita com a retirada de outras famílias.

Nos dizeres de Aristóteles, o homem é um animal gregário, não vive isoladamente, mas sim em contato permanente com seus pares (Aristóteles, 2009, p. 284). Dessa forma, as relações humanas formadas com a comunidade são muito importantes e a quebra delas gera uma desproteção.

Essa situação de vulnerabilidade decorre também de um vazio deixado pelo Poder Público na fiscalização e policiamento dos locais onde há desapropriação de muitas famílias. A alteração da estrutura da sociedade sobre a qual recai a intervenção, com o deslocamento de várias famílias, gera uma profunda alteração do corpo social. A população torna-se mais vulnerável, à medida que não tem mais a proteção dos vizinhos.

A estrutura comunitária que existia é desfeita e novas relações são constituídas. Nesse processo, o Poder Público deveria estar ainda mais presente, garantindo a segurança da população realocada, mas acaba por permitir e se beneficiar dessa maior vulnerabilidade da população, que fica totalmente submissa às imposições desapropriatórias do Poder Público.

É importante observar que a aplicação do direito à moradia por meio de reassentamento não é suficiente, caso não haja uma concretização justa desse direito. A aplicação do ditame constitucional / legal deve ser permeada pela análise dos efeitos dessa aplicação na prática.

Além do direito à moradia, formalmente previsto, é essencial verificar se esse direito está sendo materialmente provido. O direito à moradia não confere ao cidadão apenas o direito ao reassentamento ou o direito a um teto. Confere o direito a uma moradia digna, salubre, segura, com justo título, livre disposição e que proporcione todas as condições para que tenha uma vida com todos os atributos que a Constituição garante.

Não basta a concessão do direito. É necessário garantir a aplicação justa desse direito. Dentro da ideia de Aristóteles, é importante que se dê cumprimento ao mandamento legal,

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

cumprindo a justiça em sentido estrito, com a concessão da moradia aos cidadãos. Mas é igualmente importante que se realize a igualdade nessa concessão, efetivando a justiça em sentido universal (Aristóteles, 2009, p. 284). Conferir às famílias uma habitação insegura não supre o mandamento constitucional.

Direitos humanos são aqueles entendidos como inatos ao ser humano, alçados ao plano internacional. O ser humano tem, como primeira prerrogativa, o direito à vida. Esse direito à vida abrange o direito à vida digna, não podendo ser apenas formalmente assegurado, devendo haver a materialização do direito à vida digna.

Dessa primeira concepção de direito à vida digna, podem ser extraídos vários direitos, como o direito à moradia. Não há como conceber um sujeito de direitos que não tenha assegurada uma moradia. A moradia é, portanto, uma garantia de dignidade ao ser humano.

Assim como o direito à vida deve ser assegurado de maneira material e não apenas formal, o direito à moradia deve ser assegurado em seu aspecto material. A intervenção do Poder Público deve assegurar uma moradia com condições de segurança e com a preservação dos vínculos comunitários criados ao longo de anos pelos cidadãos.

Manter esses vínculos é respeitar as relações criadas pelos moradores, seus vínculos afetivos e suas raízes. O respeito ao direito à moradia deve ocorrer dentro do complexo de direitos humanos à vida, à saúde, à segurança, ao respeito aos vínculos sociais e afetivos, dentre vários outros. A garantia desses direitos é o respeito e a efetivação do Estado Democrático de Direito. Não há Estado Democrático de Direito sem cidadãos com seus direitos humanos assegurados. A moradia é um dos direitos mais básicos do cidadão. Não por outro motivo mereceu inserção expressa no texto constitucional, no rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal.

O direito à moradia deve ser entendido em consonância com os demais direitos fundamentais assegurados pelo texto constitucional. Não está assegurado o direito à moradia se não houver segurança, liberdade e garantia de propriedade. Por isso, o direito à moradia a ser garantido deve abranger a segurança do cidadão, a liberdade para que possa residir e transitar pela comunidade, a garantia de que não terá seu direito de propriedade violado, a possibilidade de livre disposição da propriedade e a imediata e ampla titulação desse direito de propriedade.

Não há como deslocar parcela da população com o fim de utilizar a área para a construção de uma obra de utilidade pública ou mesmo para melhorar o meio urbano se essa

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

parcela deslocada, bem como aquela que fica desprotegida na comunidade, não usufruírem das melhorias que essas intervenções acarretam. O planejamento deve ser feito de modo a propiciar melhorias a todos.

Não é concebível que, para a construção do CLA, as comunidades quilombolas sejam alijadas dos benefícios que a construção trará e, além disso, sejam prejudicadas e colocadas em situação pior do que estavam antes da intervenção. Da mesma forma, uma população deslocada da cidade para a construção de uma praça ou uma via não pode perder sua propriedade para que o restante da população tenha um benefício em detrimento do direito da comunidade retirada.

5. OS CASOS DO BRASIL NA CORTE IDH

Para que um Caso seja admitido perante a CIDH, os peticionários devem provar que esgotaram ou tentaram esgotar todos os recursos judiciais internos. No Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, os peticionários alegaram que buscaram um fórum internacional, tendo em vista a falta de legislação interna que permitisse questionar o mérito de ações de desapropriação por utilidade pública. Como mencionado, tal falta decorre da disposição do art. 20 do Decreto-lei 3.365/41.

Alegaram, ainda, a demora no processo de titulação das propriedades concedidas aos reassentados. É justamente a falta de titulação que ocorre na maioria dos casos de desapropriação, relegando os proprietários à condição de meros possuidores, desprovidos de qualquer poder de negociação.

As alegações permitiram a admissibilidade do Caso na Corte IDH. Outros casos já foram julgados pela Corte IDH e, em caso análogo, o Brasil já foi condenado a adotar providências legislativas e administrativas para eliminar intervenções indevidas e garantir que a comunidade indígena Xucuru possa viver de acordo com seu modo de vida tradicional. Trata-se do Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, julgado em 2018.

O Brasil ratificou a CADH em 1992 e reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte IDH em 1998. Isso significa que, desde 1998, o Brasil pode ser processado e julgado pela Corte IDH.

O Colegiado é formado por sete Juízes de várias nacionalidades do continente americano, incluindo o Advogado e Professor brasileiro Rodrigo Mudrovitsch, eleito em 2021.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

O representante brasileiro tem mandato até o fim de 2027, mas não participa dos julgamentos envolvendo o Brasil, em obediência à previsão do artigo 19 do regimento da Corte IIDH.

O Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil é o 17º caso brasileiro levado à Corte IDH. Até o momento, o órgão julgou o Estado brasileiro em 11 oportunidades, sendo que o Brasil foi condenado em 10 ocasiões e absolvido em apenas um caso. Há outros 6 casos com análise pendente, dentre os quais o Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara. As violações de direitos humanos cometidas pelo Estado no extermínio da Guerrilha do Araguaia e no assassinato do jornalista Vladimir Herzog estão entre os casos analisados pela Corte IDH. O órgão também já condenou o Brasil por violações em duas chacinas ocorridas em favelas do Rio de Janeiro, em um caso de trabalho escravo e em casos de violência contra trabalhadores rurais.

A única absolvição ocorreu no Caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil. O Advogado e defensor de direitos humanos Gilson Nogueira de Carvalho, responsável por denunciar crimes cometidos por um grupo de extermínio do qual participavam agentes de segurança do Estado, foi assassinado em 20/10/1996, na cidade de Macaíba, no Rio Grande do Norte.

A absolvição decorreu de falta de provas, sendo imperioso ressaltar que os fatos ocorreram em 1996 e o Brasil só reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte IDH em 1998, o que dificultou a correta apuração do caso.

A Corte IDH também já determinou “medidas provisionais” ao Brasil, para que o Estado atuasse para evitar violações de direitos humanos. Medidas provisionais foram aplicadas, por exemplo, na análise da situação dos internos da Casa de Detenção José Mário Alves, conhecida como Prisão Urso Branco, na cidade de Porto Velho, em Rondônia. As medidas provisionais determinaram que o Brasil ajustasse as condições prisionais às normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Em seus primeiros anos de funcionamento, as condenações da Corte IDH limitavam-se às indenizações financeiras às vítimas. Posteriormente, as condenações foram se aprimorando para abranger cursos, construção de monumentos, determinação de publicação da sentença e de políticas públicas para diminuir a violência, entre outras medidas.

É importante notar como essa evolução decorre da percepção de que, muitas vezes, a publicização do caso e o legado deixado às futuras gerações têm impacto maior e mais efetivo

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

que a reparação material das vítimas. A indenização não perde importância, mas não impede que outras medidas sejam impostas, garantindo amplitude à condenação, caráter educativo e pedagógico.

CONCLUSÃO

Embora o Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil ainda não tenha desfecho, algumas consequências já puderam ser sentidas, como a liminar da Justiça Federal suspendendo novas remoções, a decisão do Senado americano impedindo que os recursos destinados a ações no Brasil fossem utilizados na remoção das comunidades, a revogação da Resolução nº 11, que previa novas remoções de quilombolas de Alcântara, e a publicação da declaração emitida pelo Governo em abril de 2023, reconhecendo sua responsabilidade.

O caso retrata a vulnerabilidade a que estão expostas as pessoas sujeitas à desapropriação. Assim como em Alcântara, é usual que os desapropriados estejam sujeitos a quadro de múltiplas vulnerabilidades, com extrema pobreza, o que já impede qualquer reação ou negociação por parte dos afetados. São essas pessoas, já extremamente vulneráveis, que são retiradas de suas casas, perdem o direito à moradia e são completamente alijadas de quaisquer direitos.

É imperioso que o Estado atue para garantir a moradia aos cidadãos. Essas ações desapropriatórias que tiram as pessoas de suas casas e operam reassentamentos precários, sem titulação devida, são a representação da ação estatal contrária aos objetivos que deveria cumprir. O Estado deve garantir a moradia, direito constitucionalmente assegurado.

O resultado do julgamento do Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara pode ser uma esperança, não só para as comunidades atingidas, mas para todos os cidadãos brasileiros. Um precedente importante para ser utilizado na constante luta pela efetividade do direito à moradia.

CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL: UM
RETRATO DO TRATAMENTO DADO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Igor Siuves Jorge

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. A. G. de; AZEVEDO, S. de. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. Nestor Silveira Chaves. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2009.

BRASIL, **Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em 15 abr. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório n.º 189/20. Caso 12.569. Relatório de Mérito. Comunidades Quilombolas de Alcântara**. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/br_12.569_pt.pdf. Acesso em 02 abr. 2024.

CORRÊA, Ana Carolina Utsch. **O processo de implementação do Vila Viva no Aglomerado da Serra e os possíveis impactos na criminalidade local**. 2010. Monografia (Especialização em Segurança Pública e Justiça Criminal) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

OLIVEIRA, Rafael. **Caso de quilombolas afetados por Base de Alcântara chega à Corte Interamericana**. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/72687/caso-de-quilombolas-afetados-por-base-de-alcantara-chega-a-corte-interamericana>. Acesso em 03 abr. 2024.

POLOS DE CIDADANIA DA UFMG. **Entulhos**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wtdJS2ke5Ow&t=273s>. Acesso em 04 abr. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Declaração**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/cooperacao-internacional/ComunidadesQuilombolas_MDHC.pdf. Acesso em 02 abr. 2024.