



**RELATÓRIO Nº 82/06**  
 PETIÇÃO 555-01  
 ADMISSIBILIDADE  
 COMUNIDADES DE ALCÂNTARA  
 BRASIL <sup>[1]</sup>  
 21 de outubro de 2006

## I. RESUMO

1. Em 17 de agosto de 2001, o Centro de Justiça Global, os representantes das Comunidades Samucangaua, Iririzal, Ladeira, Só Assim, Santa Maria, Canelatiua, Itapera e Mamuninha – todas integrantes do mesmo território étnico de Alcântara, Maranhão; a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH); o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN); a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ), a Federação dos Trabalhadores Agrícolas do Estado do Maranhão (FETAEMA) e a *Global Exchange* apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "CIDH" ou "Comissão") uma petição contra a República Federativa do Brasil (doravante denominada "Brasil", "o governo brasileiro" ou "o Estado"). Esta petição denuncia a desestruturação sociocultural e a violação dos direitos de propriedade, bem como do direito às terras ocupadas pelas comunidades tradicionais de Alcântara. Tal situação foi criada pela instalação do Centro de Lançamento de Alcântara, e pelo conseqüente processo de desapropriação que o governo brasileiro vem realizando naquela região, bem como pela omissão por ele incorrida, ao não conceder títulos de propriedade definitivos aos comunidades mencionadas. Segundo os peticionários, os fatos caracterizam violações dos direitos humanos garantidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada "a Convenção" ou "a Convenção Americana"), em seus artigos 1.1, 8, 16, 17, 21, 22, 24, 25 e 26, bem como pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (doravante denominada "a Declaração"), em seus artigos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII e XXIII.

2. O Estado do Brasil considera que a CIDH deveria considerar a denúncia inadmissível devido ao não esgotamento dos recursos previstos no artigo 46(1)(a) da Convenção Americana. Afirma que, no âmbito interno, os peticionários ainda têm a possibilidade de obter êxito judicial com base nas ações propostas. O Estado acrescenta que prioriza o bem-estar das comunidades remanescentes *de quilombos* e que, para tanto, está adotando diversas medidas de natureza administrativa e legislativa.

3. Após análise da petição, e em conformidade com o disposto nos artigos 46 e 47 da Convenção Americana, a Comissão decidiu declarar a petição admissível em relação à suposta violação dos artigos 1.1, 8, 16, 17, 21, 22, 24, 25 e 26 da Convenção Americana. A Comissão também decide notificar esta decisão às partes, publicá-la e incluí-la em seu Relatório Anual à Assembleia Geral da OEA.

## II. PROCESSAMENTO PERANTE A COMISSÃO

4. Em 20 de agosto de 2001, a CIDH recebeu uma solicitação dos peticionários para reconhecer a competência da Comissão na resolução do presente caso. A CIDH transmitiu a informação recebida ao Estado do Brasil em 28 de agosto de 2001.

5. Em 28 de novembro de 2001, o Estado respondeu à petição apresentada pelos peticionários.

6. Em 21 de janeiro de 2002, os peticionários solicitaram audiência para discutir a interpretação e alcance do direito de propriedade, em relação aos pedidos contidos na petição nº 555/2001.

7. Em 14 de dezembro de 2004, os peticionários apresentaram novas informações a respeito da petição em questão.

8. Em 14 de julho de 2005, o Estado apresentou comentários à resposta dos peticionários.

9. Em 30 de agosto de 2006, a Comissão solicitou aos peticionários e ao Estado o envio de informações sobre pontos específicos.

10. Em 19 de setembro de 2006, os peticionários solicitaram à Comissão uma prorrogação de 15 (quinze) dias para enviar as informações solicitadas, e o Estado procedeu da mesma forma em 22 de setembro do mesmo ano. A concessão desta prorrogação foi comunicada ao Estado na mesma data, dando ciência aos peticionários. A concessão da respectiva prorrogação foi comunicada a este último em 29 de Setembro de 2006. Na mesma data, esta situação foi comunicada ao Estado.

11. Em 15 de outubro de 2006, os peticionários enviaram as informações solicitadas e o Estado procedeu da mesma forma no dia 18 do mesmo mês e ano.

### III. POSIÇÃO DAS PARTES

#### A. Posição dos peticionários

12. Os peticionários alegam que o Estado do Brasil violou as disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no sentido de que não cumpriu a obrigação de respeitar e garantir os direitos nela estabelecidos (artigo 1.1), entre os quais estão: garantias judiciais (artigo 8.º), liberdade de associação (artigo 16.º), protecção da família (artigo 17.º), propriedade privada (artigo 21.º), circulação e residência (artigo 22.º), bem como protecção judicial (artigo 21.º). artigo 25.1) , além disso, alega-se que a protecção dos direitos económicos, sociais e culturais foi violada (artigo 26.º).

13. Segundo os peticionários, as comunidades tradicionais discutidas na petição estão localizadas no município de Alcântara, a 22 km de São Luís (capital do Estado do Maranhão), na região Nordeste do Brasil. O município está localizado em uma grande zona de protecção ambiental, que circunscreve a região amazônica. Devido à sua localização privilegiada, esta é considerada uma área estratégica para pesquisa e desenvolvimento de tecnologia aeroespacial. Na opinião dos peticionários, a instalação do "Centro de Lançamento de Alcântara" na região produziu um grave impacto social e cultural nas comunidades tradicionais que ali viviam ou vivem.

14. Os peticionários esclarecem que os " quilombos " são propriedades formadas principalmente por escravos fugitivos ou libertos e baseiam-se na produção coletiva. São comunidades tradicionais, com culturas, dialetos, formas de produção e normas internas próprias. Acrescentam que devido à importância histórica e cultural dos *quilombos* , a Constituição Brasileira de 1988 reconhece o direito dessas comunidades sobre seus territórios [2]

15. Os peticionários explicam que, por meio de um decreto [3] , o Governo do Brasil delegou à "Fundação Palmares" o poder de identificar, demarcar e titular as áreas pertencentes às comunidades remanescentes de *quilombos* . Porém, alertam que, embora o Brasil tenha mais de 1.000 comunidades remanescentes de *quilombos* , desde outubro de 1988, a referida Fundação tituló apenas 18 comunidades. Para os peticionários, o fato é agravado quando se explica que, das 18 comunidades tituladas, apenas cerca de 3 conseguiram registrar no Registro de Imóveis o título que receberam da Fundação em questão, devido ao não reconhecimento pelo órgão brasileiro estrutura judicial dos documentos emitidos em detrimento das antigas fazendas e engenhos cadastrados e em favor das comunidades, mesmo estando no local há mais de um século.

16. Relatam que em 1983 foi criado o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) [4] , cujo objetivo inicial era a execução e apoio tanto às atividades de lançamento e rastreamento de dispositivos aeroespaciais, como também aos testes e experimentos de interesse do Ministério. da Aeronáutica. Em 1980, para viabilizar tal projeto, o Governo do Estado do Maranhão declarou [5] de utilidade pública, para fins de desapropriação, a área de terreno necessária à execução do projeto. Ocorre que nesta área que seria desapropriada existiam diversas comunidades *quilombolas* .

17. Os peticionários afirmam que, apesar da falta de dados mais recentes, estima-se que 3.600 famílias pertencentes a dezenas de comunidades interligadas estejam dentro da área da Base Espacial, que foi declarada de utilidade pública. Além disso, mesmo as comunidades que estão fora desta área sofreram e continuam sofrendo danos indiretos devido aos diversos efeitos causados pela instalação deste projeto, e até mesmo pelo Acordo de Salvaguardas Tecnológicas assinado entre o Brasil e os Estados Unidos da América. [6]

18. Os peticionários argumentam que, após a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, tornou-se conhecido o uso comercial pretendido das instalações do CLA. Explicam que houve uma mudança gradual nos objetivos do projeto, que nasceu com caráter de segurança nacional, que posteriormente se transformou em empreendimento comercial.

19. Relatam que a situação das comunidades que vivem no território de Alcântara é extremamente complexa. Para os peticionários, a desapropriação de terras coletivas e ancestrais é uma questão relevante, bem como a interferência sofrida pelas comunidades no que diz respeito aos aspectos económicos, familiares, culturais e religiosos de suas vidas, entre as quais se destacam: impedimentos à prática da pesca, impossibilidade de expansão familiar e proibição de acesso aos cemitérios onde residem familiares de alguns moradores das comunidades.

20. Para efeitos desta petição, os peticionários dividiram as comunidades tradicionais de Alcântara em três grupos distintos: comunidades ameaçadas de deslocamento, comunidades ameaçadas de desorganização e comunidades deslocadas. A área que está sendo desapropriada está dividida em duas áreas, segundo os peticionários: Área I e Área II. A Área I refere-se à superfície onde estão localizadas as instalações do CLA, e a Área II corresponde ao restante do território que o Governo do Brasil pretende desapropriar. O CLA tem um calendário de atividades em que pretende realocar quase 400 famílias, em duas etapas [7] . Os peticionários argumentam que é notória a situação de medo e insegurança das comunidades ameaçadas de deslocamento.

21. Para os peticionários, os despejos já realizados foram realizados de forma compulsiva e simplista, deslocando os habitantes para áreas distantes do mar e dos riachos. Não foi realizado nenhum diagnóstico com análises sistematizadas que permitissem avaliar a realidade socioeconômica e cultural dessas famílias, nem o interesse, as especificidades, as práticas agrícolas, as atividades econômicas desenvolvidas, a mão de obra utilizada, a apropriação dos recursos naturais ., etc. Desta forma, os peticionários argumentam que não foi respeitada a manutenção das condições que asseguram a continuidade das atividades econômicas <sup>[8]</sup> .

22. Os peticionários <sup>[9]</sup> sustentam que entre 1982 e 1985, aproximadamente 503 famílias distribuídas em 48 comunidades (ou povoados) residiam no local que hoje inclui a Área I. Destas, 312 famílias de 31 aldeias foram deslocadas para "agrovillas" – redutos habitacionais construídos pelo Centro de Lançamento de Alcântara, e as comunidades que permaneceram sofrem ameaças de deslocamento forçado. A Área I refere-se a toda a região litorânea do município, onde foram construídas as instalações do Centro Espacial.

23. Os peticionários sustentam que para mitigar os impactos e danos sofridos, as diversas comunidades expulsas de seus territórios solicitaram diversas medidas ao Ministério da Aeronáutica, que concordou em concordar com a maior parte do que foi solicitado. Segundo os peticionários, quase três anos depois desse compromisso, nenhuma das denúncias foi atendida.

24. Os peticionários afirmam que mais de 30 comunidades deslocadas <sup>[10]</sup> foram instaladas em sete distritos agrícolas ou "agrovilas". Segundo os peticionários, em algumas dessas "agrovilas", mais de uma comunidade foi reunida arbitrariamente no mesmo local, e apenas uma delas recebeu o nome, fato que gera situações de conflito no território e caracteriza uma absoluta falta de respeito pela formação cultural original de tais comunidades <sup>[11]</sup> . Para os peticionários, a mudança para distritos agrícolas piorou a sobrevivência dos reassentados, porque as terras são de má qualidade, os recursos materiais são escassos, não existem locais de pesca, a caça tornou-se difícil, as praias e rios permaneceram distantes e o acesso a recursos naturais os recursos são limitados pelo CLA.

25. Quanto ao esgotamento dos recursos internos, os peticionários alegam que a legislação brasileira não permite que nas ações de desapropriação por utilidade pública seja questionado o mérito do decreto de desapropriação, entendendo que esta análise faz parte do poder discricionário do Executivo. Argumentam que as comunidades desapropriadas ficam desamparadas, devido à falta de legislação interna no Brasil que conteste o mérito deste procedimento – a real existência de utilidade pública (exceção prevista no artigo 31.2.a do Regulamento da Convenção Interamericana). Comissão). Por outro lado, os peticionários sustentam que o atraso de mais de 10 anos na decisão sobre as ações de desapropriação e discriminação, bem como o atraso de quase 13 anos no processo de titulação das comunidades remanescentes de quilombos, constituem um atraso injustificado na no sentido previsto no artigo 31.2.c do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

26. Os peticionários sustentaram que todas as comunidades vítimas de desapropriação, bem como ameaçadas de desapropriação e desorganização, são remanescentes de quilombos. O relatório antropológico elaborado pelo professor Alfredo Wagner Berno de Almeida, publicado em 2006, que acompanha em anexo a esta apresentação, descreve os requisitos definidores desta condição, as comunidades pertencentes à área de remanescentes de quilombos no Município de Alcântara , e o território abrangido por essas 156 (cento e cinquenta e seis) comunidades.

27. Quanto à Ação Civil Pública nº 1999.37.00.007382-0, tramitando na "3ª Vara Federal de São Luís, Maranhão", sustentam que a mesma se encontra em situação de solução há mais de 18 meses, desde 22 de fevereiro de 2005 Na Ação Cível Pública nº 2003.8868-2, em tramitação na "5ª Vara Federal" da mesma localidade, em 27 de setembro de 2006, o Juiz proferiu decisão liminar que concedeu ao INCRA o prazo de 180 (cento e oitenta) dias prosseguir com a titulação definitiva das terras envolvidas. A Ação Coletiva nº 2003.7826-3, em tramitação no Tribunal mencionado em último lugar, está pendente de resolução desde 3 de outubro de 2005, há mais de um ano.

28. Denunciam que desde meados de 2005, os moradores quilombolas da região, que cultivam lavouras em suas antigas terras que hoje pertencem à Aeronáutica, estão sendo submetidos a ameaças, perseguições, prisões e destruição de suas lavouras. 5 (cinco) Despachos Segurança foram expedidos em 19 de setembro de 2006 por organizações sociais, para tentar reparar os atos descritos. As terras que foram atribuídas aos lesados constituem pequenas parcelas impróprias para o cultivo, o que desestruturou o sistema de uso comum da terra, privando-os do essencial à subsistência. O único meio de ajuda que dispõem para sobreviver é o programa "Bolsafamília", que lhes proporciona uma pequena bolsa, que é escassa.

29. Denunciam que além dos 8.700 (oito mil e setecentos) hectares ocupados pelo Centro de Lançamento de Alcântara, o Estado pretende agora ocupar mais 5.600 (cinco mil e seiscentos) hectares para construção de novos locais de lançamento de foguetes, o que foi proposto às comunidades em 15 de julho de 2006 pelo Grupo Executivo Interministerial (GEI). Os afectados manifestaram a sua oposição através da chamada "Carta de Alcântara", datada de 12 de Agosto de 2006.

#### **B. Posição do Estado**

30. O Estado afirma que não tem sido ignorado em relação à situação das comunidades rurais instaladas na área do CLA, mas, pelo contrário, o governo federal tem adotado continuamente uma série de medidas para garantir o exercício dos direitos humanos direitos,

especialmente direitos económicos, sociais e culturais, pelos membros destas comunidades. Por meio da Agência Espacial Brasileira (AEB), da INFRAERO (Aeroportos Brasileiros) e de outros órgãos estaduais, o Estado afirma ter implementado medidas mitigadoras em favor das comunidades locais, tais como: o pagamento de indenizações por meio de benefícios aos ocupantes, a melhoria e revitalização da infra-estrutura das " *agrovillas* ", o desenvolvimento sustentável das populações afectadas pela construção do CLA, bem como a titulação dos terrenos e casas de 312 famílias transferidas para as referidas " *agrovillas* ", a uma taxa de consequência da construção do CLA.

31. O Governo Federal do Brasil estabeleceu um programa específico no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 para o desenvolvimento das comunidades remanescentes de *quilombos*, com definição de responsabilidades e prazos de execução. O Programa *Brasil Quilombola* reúne medidas de diversas áreas governamentais voltadas ao desenvolvimento sustentável das comunidades *quilombolas* de acordo com suas especificidades históricas e contemporâneas.

32. O Estado informa que a "Fundação Cultural Palmares" (FCP) <sup>[12]</sup> intensificou seus esforços na região de Alcântara a partir de 1998, estabelecendo uma série de alianças com órgãos do governo do estado do Maranhão e do governo federal. O FCP tomou a iniciativa de estabelecer um diálogo com as comunidades remanescentes de *quilombos* de Alcântara, com suas entidades representativas, suas organizações de apoio e seus líderes religiosos. O Estado acredita que, embora o processo de reconhecimento destas comunidades ainda não tenha sido concluído, o FCP atribui elevada prioridade à conclusão destas tarefas e à posterior titulação das terras.

33. A este respeito, o Estado argumenta que adere inequivocamente ao consenso internacional sobre a indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos, expresso na Declaração e no Programa de Ação de Viena de 1993. Explica que, no entanto, o assim- Os chamados direitos de segunda geração têm caráter programático e sua concretização, especialmente em um país marcado por acentuadas desigualdades regionais como é o caso do Brasil, é feita de forma necessariamente progressiva.

34. O Estado alega que a finalidade de utilidade pública a que se destina o "Centro de Lançamento de Alcântara" não foi alterada pela celebração, entre o Brasil e suas contrapartes tecnológicas, de acordos bilaterais para a exploração comercial desta base de lançamento, incluindo o "Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas" assinado entre os governos da República Federativa do Brasil e dos Estados Unidos da América, em 18 de abril de 2000. Argumenta que a finalidade social atribuída ao CLA foi integralmente preservada, uma vez que foram mantidos e atualizaram o social, objetivos de desenvolvimento econômico e tecnológico previstos nos instrumentos legais que instituíram o centro de lançamento de foguetes, bem como toda a missão espacial brasileira. Portanto, segundo o Estado, não houve desvio da finalidade do CLA devido à assinatura de um acordo entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos da América.

35. Quanto ao requisito de esgotamento prévio dos recursos, o Estado afirma que a CIDH deve considerar a denúncia inadmissível, uma vez que o requisito do artigo 46.1.a da Convenção Americana não foi satisfeito. Acrescenta que o princípio do atraso injustificável ou da negligência na aplicação dos recursos internos, consagrado no artigo 46.2.c, também não parece aplicável à matéria em consideração.

36. O Estado esclarece que as ações instauradas sobre o tema são as seguintes: (a) ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal <sup>[13]</sup>, que visa suspender, pelo "Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis" (IBAMA), das audiências públicas relativas à concessão de licença ao CLA, referentes exclusivamente ao impacto ambiental do projeto; (b) ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal <sup>[14]</sup> contra a União e a "Fundação Cultural Palmares", que visa obrigar esta última a prosseguir com o processo de avaliação das comunidades como remanescentes de *quilombos* ou não, bem como bem como suspender todas as actividades de reassentamento para eles; (c) ação coletiva <sup>[15]</sup> movida pela "Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão" - ACONERUQ - contra a União e o Estado do Maranhão, solicitando o reconhecimento judicial das comunidades "Só Assim" e "Só Assim" Itamatatiua" como remanescentes de *quilombos* e sua exclusão da área de instalação do CLA; e, por fim, (d) diversas ações de desapropriação movidas pela União em conjunto com o Estado do Maranhão <sup>[16]</sup>, contra os chamados proprietários e ocupantes, ainda pendentes de decisão da justiça federal e estadual.

37. O Estado acrescenta que as ações mencionadas estão em andamento e ainda contemplam a possibilidade de uma série de recursos judiciais, no caso de uma decisão insatisfatória para os peticionários <sup>[17]</sup>. Segundo o Estado, o próprio fato de que, após a apresentação da petição à Comissão Interamericana, tenham sido iniciadas novas ações judiciais relacionadas às supostas violações, é prova de que os peticionários não tentaram satisfazer o requisito de prévio esgotamento dos recursos internos e foram precipitados em apresentar as suas alegações à Comissão.

38. O Estado contesta a suposta adaptação ao caso do prazo do artigo 32.1 do Regulamento da CIDH. Afirma que a decisão final do sistema de justiça brasileiro sobre as diferentes ações instauradas ainda não foi tomada, portanto, conseqüentemente, deve-se presumir o não esgotamento dos recursos da jurisdição interna. O Estado rejeita, portanto, a ideia de violação continuada dos direitos humanos das comunidades quilombolas da região de Alcântara, uma vez que tanto as ações civis quanto as administrativas continuam seu curso normal, e os órgãos estatais competentes estão adotando as medidas pertinentes em relação aos casos.

39. O Estado afirmou que adotou diversas medidas de natureza política, legislativa e administrativa dirigidas às comunidades remanescentes de quilombos, descritas na resposta apresentada em agosto de 2005. Afirma que em 20 de novembro de 2003 foi emitido o Decreto Presidencial nº 4.887, que regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades de referência. Isso resulta do trabalho do "Grupo de Trabalho Interministerial" (GEI), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPP/IR). . , com a participação de representantes da sociedade civil e lideranças quilombolas. Este grupo deverá acompanhar um projeto de desenvolvimento sustentável para a região. O Estado não questiona que as comunidades em nome das quais a petição é articulada sejam remanescentes de quilombos. Recapitulam a história do Centro de Lançamento de Alcântara, a área a ser ocupada por ele e a forma como foi expropriado.

40. Alega que a propositura da Ação Civil Pública nº 1999.37.00.007382-0, da Ação Civil Pública nº 2003.8868-2 e da Ação Coletiva nº 2003.7826 remonta a época anterior à criação do Grupo Executivo Interministerial (GEI) . Quanto ao primeiro processo de referência, sustentam que a Procuradoria-Geral da União exigiu a sua extinção com base na perda do objeto. En relación a la Acción Civil Pública N° 2003.8868-2, alegan que el Ministerio Público solicitó la revocación de la tutela anticipada que fuera conferida en el sentido de concluir con la titulación de las tierras ocupadas por las comunidades afectadas, solicitando que la Unión y la Agencia Espacial Brasileña se abstengan de dar trámite a los actos de prosecución tendientes a la implantación del Centro Espacial de Alcántara, hasta la conclusión del proceso administrativo de titulación, lo cual le lleva a entender que existe una voluntad de las partes a poner término a la acción. Quanto à Ação Coletiva nº 2003.7826, afirmam que busca o reconhecimento das comunidades atingidas pelo Centro de Lançamento de Alcântara, como remanescentes de quilombos, mas que em setembro deste ano, alguns Mandados de Segurança foram ajuizados perante a Justiça Federal, exigindo o reconhecimento do direito de uso do terreno já desapropriado, na administração do CLA, em relação ao qual foi concedida tutela preliminar que garante o uso do terreno aos atingidos. Com base no exposto, reiteram que a petição deve ser rejeitada porque os recursos internos não foram esgotados.

41. Conclui informando que de acordo com o Decreto nº 4.887/2003, foi iniciado um processo para elaboração de um "Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)" para as comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara. Em março de 2006, teve início um processo de registro de propriedades, que está paralisado, mas no longo prazo será alcançada a titularidade plena das terras afetadas para as comunidades quilombolas, o que as leva a compreender que os recursos internos ainda não foram esgotados.

#### 4. ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

##### A. Competência *rationae personae*, *rationae materiae*, *rationae temporis*, *rationae loci*

42. De acordo com os artigos 44 da Convenção Americana e 23 do Regulamento da CIDH, os peticionários, como entidades não governamentais legalmente reconhecidas, são partes legítimas para apresentar petições perante a Comissão em relação a supostas violações dos direitos consagrados na Convenção Americana. a Convenção Americana. Por outro lado, o Brasil é parte da Convenção e, desta forma, responde em nível internacional pelas violações desse instrumento.

43. A Comissão considera como supostas vítimas os membros das seguintes comunidades: Mamuna, Águas Belas, Caiuaua, Baracatatiua, São Francisco, Barbosa, Pacoval, Corre Prata, Brito, Itapera, Mamuninha, Folhau, Santa Maria, Tacaua, Bom Viver, Uru-Grande, Uru Mirim, Arapiranga, Canelatiua, Retiro, Vista Alegre, Rio Verde, Centro Alegre, Mato Grosso, Itapuaua, Perizinho, Esperança, Cajitiua, Murari, Ladeira, Iririzal, Samucangaua, Espera, Barro Alto, Ponta Seca, Curuçá , Laje, Pepital, Cajueiro, Só Assim, Boa Vista, Norcasa, Sozinho, Baracatatiua, São Raimundo, Jabaquara, Jardim, Santa Cruz, Titica, Porto, Santa Rosa, Pirarema, Marudá, Santo Antonio, Ponta, Jenipaúba, Camarajó, Capijuba e Ladeira. Essas comunidades correspondem aos deslocados e ameaçados de deslocamento, bem como aos ameaçados de destruturação desde 1980, quando foi assinado o decreto estadual nº 7.820, que declarou a área do CLA de utilidade pública para fins de desapropriação.

44. A jurisdição *rationae materiae* refere-se à denúncia de violação dos direitos humanos protegidos pela Convenção Americana em seus artigos 1.1, 8, 17, 21, 22, 25, 26. A Comissão tem jurisdição *rationae loci* porque os supostos fatos ocorreram em o território da República Federativa do Brasil, país que ratificou a Convenção Americana.

45. Os eventos descritos ocorreram após 1980 <sup>[18]</sup> , época em que o Estado do Brasil não havia ratificado a Convenção Americana. Contudo, todos os Estados membros da Organização dos Estados Americanos estão sujeitos à jurisdição da Comissão, que, nos termos do artigo 20 do seu Estatuto, deve examinar as comunicações que tratem de supostas violações da Declaração Americana. Nesta base, a Comissão tem competência *rationae temporis* para determinar se, no período anterior a 25 de setembro de 1992 - data de ratificação da Convenção pelo Estado, houve violação dos artigos VI, VIII, XII, XIII, XVIII , XXII e XXIII da Declaração Americana.

46. Confirma-se a competência *rationae temporis* de 25 de setembro de 1992 , uma vez que os fatos ocorreram quando a obrigação de respeitar e garantir os direitos consagrados na Convenção já estava em vigor para o Brasil.

#### V. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

##### A. Esgotamento de recursos internos

47. De acordo com o artigo 46.1 da Convenção Americana, para que uma petição seja admitida pela Comissão, é necessário que os recursos da jurisdição interna sejam esgotados, de acordo com os princípios geralmente reconhecidos do direito internacional. No entanto, o parágrafo 2º do mesmo artigo estabelece que estas disposições não serão aplicáveis quando não existir na legislação interna o devido processo legal para a proteção do direito em questão, se a suposta vítima não tiver tido acesso aos recursos da jurisdição interna, ou se houve atraso injustificado na decisão sobre os referidos recursos.

48. A exigência de esgotamento prévio dos recursos internos está relacionada com a possibilidade que o Estado tem de investigar e punir as violações dos direitos humanos cometidas pelos seus agentes, através dos seus órgãos judiciais internos, antes de ser exposto a um processo internacional. Isto pressupõe, no entanto, que exista o devido processo judicial em nível interno para investigar essas violações e que esta investigação seja eficaz, pois, caso contrário, a Comissão Interamericana, de acordo com o artigo 46.2.a da Convenção, poderá ouvir o caso antes que os recursos internos se esgotem.

49. A CIDH considera que os recursos internos relevantes para a cessação das supostas violações são aqueles relacionados com o não reassentamento das comunidades da região que foi declarada de utilidade pública, através de uma expropriação posterior e gradual.

50. Os peticionários invocaram as exceções ao esgotamento dos recursos internos previstas no artigo 31.2.a do Regulamento da CIDH, devido à falta de um recurso adequado no sistema jurídico interno brasileiro para questionar o mérito do decreto de desapropriação, e no artigo 31.2.b do Regulamento da CIDH, pela demora injustificada na resolução dos processos na jurisdição brasileira.

51. Por outro lado, o Estado contestou o descumprimento do requisito de prévio esgotamento dos recursos internos porque considerou que os processos sobre o tema estão ativos em nível nacional. Os peticionários afirmam a esse respeito que não existe um recurso interno eficaz para contestar a declaração de utilidade pública do Estado, e também destacam a existência de um atraso no sistema de justiça brasileiro para concluir os procedimentos judiciais pendentes.

52. O Decreto Lei 3.365/41 – que trata da desapropriação por utilidade pública no Estado do Brasil – determina que o Poder Judiciário fica impedido, no processo de desapropriação, de decidir sobre a existência ou não de utilidade pública <sup>[19]</sup>. Infere-se deste dispositivo legal que não é permitido à justiça apreciar o mérito de determinar a existência deste instituto num caso.

53. Nesse sentido, a Comissão considera que, mesmo que sejam instauradas ações judiciais, a decisão de desapropriação por utilidade pública não será revertida, uma vez que existe lei específica sobre o tema no ordenamento jurídico brasileiro.

54. Além disso, a Comissão entende que, para saber se os recursos da jurisdição interna foram esgotados, a situação existente no momento da decisão sobre a admissibilidade deve ser levada em conta. Portanto, embora os peticionários tenham tentado agir após a abertura do caso perante a CIDH, a situação atual dos processos judiciais iniciados deve ser analisada.

55. Em 1999, foi instaurada Ação Civil Pública nº 1999.37.00.007382-0, proposta pelo Ministério Público Federal contra a União, o IBAMA – “Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis”, e a INFRAERO – Empresa Brasileira Infraestrutura Aeroportuária -, de denúncias de irregularidades no processo de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental relativo às atividades do “Centro de Lançamento de Alcântara” (CLA). A CIDH observa que, embora esta ação seja satisfatória para os atores, sua decisão não seria capaz de deter os danos denunciados pelos peticionários, uma vez que o objeto deste litígio não afeta diretamente a situação de reassentamento das comunidades na região de Alcântara. A partir de 1980 <sup>[20]</sup>, o Estado do Maranhão iniciou diversas ações de desapropriação que tramitam na Justiça Federal. A Comissão afirma que tais ações judiciais não são capazes de influenciar a questão da utilidade pública e estão estritamente relacionadas com o preço a ser pago pela desapropriação <sup>[21]</sup>.

56. Em 2003, foi ajuizada ação civil pública pelo Ministério Público Federal sob nº 2003.8868-2, contra a União e a “Fundação Cultural Palmares”, que buscava obrigar a referida fundação a proceder à avaliação das comunidades como remanescentes de *quilombolas* ou não, bem como suspender todas as atividades de reassentamento desses grupos. A CIDH observa que o eventual reconhecimento das terras como remanescentes de *quilombos* não impedirá a eventual desapropriação pela União para defesa do interesse público, tendo em vista que não cabe ao poder judiciário determinar a natureza da utilidade pública, segundo à legislação geral sobre o tema <sup>[22]</sup>. Em 2003, foi ajuizada ação coletiva nº 2003.7826-3, pela “Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão” – ACONERUQ – contra a União e o Estado do Maranhão, solicitando o reconhecimento judicial do “Só Assim” e “Comunidades de Itamatatiua como remanescentes de *quilombos* e sua exclusão da área de instalação do CLA. A Fundação Cultural Palmares e o INCRA – “Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária” foram incluídos como co-réus. A Comissão enfatiza que esta ação se refere a comunidades específicas e sua conclusão não modifica a situação de todas as comunidades *quilombolas* existentes na região; Por outro lado, esta ação não poderia derrogar o caráter de utilidade pública determinado pelo Estado, uma vez que se trata de um poder discricionário, conforme explicado.

57. A CIDH considera, por outro lado, que a demora injustificada poderia ser verificada no caso em questão, devido à falta de decisão de primeiro grau nestas ações judiciais, que foram iniciadas em 1999 e 2003.

58. Da análise da informação apresentada pelos peticionários e pelo Estado, não parece que nenhuma das ações individualizadas tenha produzido resultados efetivos destinados a pôr fim e reparar as violações denunciadas. Como os recursos previstos pela legislação interna até o momento não mostraram quaisquer sinais de eficácia, a CIDH pode considerar que se aplica a exceção ao esgotamento dos recursos internos.

59. La CIDH entiende que la invocación de las excepciones a la norma del agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2 de la Convención está estrechamente vinculada a la determinación de posibles violaciones de ciertos derechos en ella consagrados, como la garantía del acceso a la Justicia. Contudo, o artigo 46.2 da Convenção Americana, por sua natureza e objeto, é uma norma com conteúdo autônomo em relação às normas substantivas do mesmo instrumento. Portanto, a determinação das exceções ao esgotamento dos recursos internos previstas nesta norma é aplicável ao caso em questão antes e separadamente da análise do mérito da questão, uma vez que depende de uma avaliação diferente daquela utilizada para determinar a violação dos artigos 8 e 25 da Convenção. A Comissão esclarece que as causas e efeitos que impediram o esgotamento dos recursos internos no presente caso serão analisados no relatório aprovado pela Comissão sobre o mérito da controvérsia, a fim de verificar se realmente constituíram violações da Convenção Americana.

60. Com base nos argumentos anteriores, a CIDH considera que existem provas suficientes para isentar o peticionário da exigência prévia de esgotamento dos recursos internos, em aplicação do artigo 46.2 da Convenção Americana.

#### **B. Prazo para apresentação da petição**

61. O artigo 32 do Regulamento da CIDH dispõe que, nos casos em que sejam aplicáveis exceções ao requisito de esgotamento dos recursos internos, a petição deverá ser apresentada dentro de um prazo razoável. No presente caso, as exceções previstas no artigo 31.2 do regulamento da CIDH já foram examinadas ao tratar dos requisitos de esgotamento dos recursos internos.

62. A CIDH considera que a análise da data em que ocorreram os supostos fatos [23], juntamente com a possibilidade de enfrentar uma violação contínua dos direitos humanos, bem como a situação dos diversos processos judiciais pendentes de decisão no Brasil, permitem à Comissão concluir que a petição em estudo foi apresentada dentro de um prazo razoável.

63. A suposta violação inicial dos direitos humanos ocorreu com o Decreto nº 7.820, de 12 de setembro de 1980, pelo qual a área do CLA foi declarada de utilidade pública para fins de desapropriação. As possíveis violações posteriores, conforme relatado, ocorreram gradativamente com a transferência de determinadas famílias para as "agrovillas", e em relação à ameaça de desapropriação que afetou diversas famílias.

64. A CIDH considera que, quando as violações em um caso específico são caracterizadas como contínuas, não há uma data específica a partir da qual se possa medir a razoabilidade. As expropriações ocorreram em momentos diferentes e a ameaça de desapropriação poderia ser classificada como uma violação continuada. Desta forma, a Comissão afirma que a presente petição foi apresentada dentro de um prazo razoável, visto que as violações iniciais continuam até o momento deste relatório.

#### **C. Duplicação de procedimentos e coisa julgada**

65. A Comissão entende que não se pode inferir dos autos que a denúncia apresentada esteja pendente de outro procedimento internacional, não tendo recebido nenhuma informação que indique a existência de uma situação desta natureza. Tampouco considera que reproduz uma petição ou comunicação previamente examinada por ela, razão pela qual entende que os requisitos dos artigos 46.1.c e 47.d da Convenção estão satisfeitos.

#### **D. Caracterização dos factos**

66. A Comissão considera que, *prima facie*, os fatos alegados pelos peticionários podem caracterizar o descumprimento das obrigações decorrentes do artigo 1.1, em conexão com a violação do artigo 17, em relação às famílias reassentadas e às famílias ameaçadas de reassentamento; 16 relativamente ao respeito pela individualidade das comunidades existentes na região de Alcântara; 21, referente à desapropriação das terras cedidas às comunidades remanescentes de quilombos, com base no artigo 68 da Constituição Federal do Brasil de 1988; 22, uma vez que é possível que tenha sido violado o direito das comunidades reassentadas nas "agrovilas" de se deslocarem para pescar e plantar, bem como em relação às supostas minúsculas propriedades oferecidas às comunidades quilombolas. Quanto às possíveis violações dos artigos 8º e 25º, as supostas vítimas seriam todas as pessoas que possam ter sofrido as condições a que foram expostas devido à decretação do uso público do terreno, com a posterior desapropriação de algumas famílias. No caso das comunidades afrodescendentes que alegam que seus direitos não foram adequadamente protegidos, a CIDH considera *motu proprio* que os fatos poderiam caracterizar uma violação do artigo 24, em conexão com 1.1.

67. Por outro lado, a Comissão também decide admitir a presente petição com respeito a possíveis violações do artigo 2 da Convenção Americana, uma vez que, como já indicado no âmbito da análise dos recursos internos, decidiu decretar a admissibilidade da petição, considerando a possibilidade de a legislação brasileira não oferecer um processo legal eficaz para contestar o decreto de utilidade pública no processo de desapropriação.

68. A petição também deverá ser declarada admissível em relação aos artigos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII e XXIII da Declaração Americana, para os fatos ocorridos antes de 25 de setembro de 1992.

## V. CONCLUSÃO

56. A Comissão conclui que é competente para conhecer esta petição e que ela satisfaz os requisitos de admissibilidade, de acordo com os artigos 46 e 47 da Convenção Americana.

### A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,

#### DECIDIR:

1. Declarar, sem prejudicar o mérito desta petição, que ela é admissível em relação aos fatos relatados e aos artigos 16, 17, 21, 24, 8 e 25, juntamente com os artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como os artigos VI, VIII, XII, XIII, XIV, XVIII, XXII e XXIII da Declaração Americana, para eventos ocorridos antes de 25 de setembro de 1992.

2. Enviar este relatório ao Estado e aos peticionários.

3. Publicar esta decisão e incluí-la em seu Relatório Anual à Assembléia Geral da OEA.

Dado e assinado na sede da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na cidade de Washington, DC, no dia 21 de outubro de 2006. (Assinado): Evelio Fernández Arévalos, Presidente; Florentín Meléndez, Segundo Vice-Presidente; Clare K. Roberts, Freddy Gutiérrez Trejo, Paolo G. Carozza e Víctor E. Abramovich, Membros da Comissão.

[1] O Membro da Comissão, Dr. Paulo Sérgio Pinheiro, cidadão brasileiro, não participou da consideração e adoção deste Relatório, de acordo com o artigo 17.2.a. do Regulamento da CIDH.

[2] Constituição da República Federativa do Brasil (1988), artigo 68: os remanescentes das comunidades quilombolas que estiverem ocupando suas terras são reconhecidos como proprietários definitivos, cabendo ao Estado emitir os respectivos títulos em seu favor.

[3] Decreto 447, de 2 de dezembro de 1999.

[4] Criado pelo Decreto Federal nº 88.136, de 1º de março de 1983.

[5] Decreto nº 7.820, de 12 de setembro de 1980.

[6] Assinado em 18 de abril de 2000. Regulamenta o acesso e uso das instalações do Centro de Lançamento.

[7] A primeira etapa (que corresponde à terceira fase de implementação do CLA) incluirá 261 famílias de 16 comunidades, incluindo aquelas que serão transferidas e aquelas que receberão outras famílias. Segundo o CLA, 158 famílias pertencentes às comunidades de Mamuna (56 famílias), Águas Belas (8 famílias), Caiuua (2 famílias), Baracatatiua (26 famílias), São Francisco (2 famílias), Barbosa (2 famílias) irão ser transferidos., Pacoval (2 famílias), Corre Prata (1 família), Brito (28 famílias), Itapera (19 famílias) e Mamuninha (12 famílias).

Na segunda etapa (que corresponde à quarta fase desde o início da instalação do CLA), serão transferidas 215 famílias das comunidades de Folhau (20 famílias), Santan Maria (66 famílias), Tacua (9 famílias), Bom Viver (12 famílias), Uru-Grande (5 famílias), Uru-Mirim (2 famílias), Arapiranga (1 família), Canelatiua (48 famílias), Retiro (14 famílias), Mato Grosso (4 famílias), Centro Alegre (3 famílias), famílias, Rio Verde (1 família) e Vista Alegre (30 famílias).

[8] Dados extraídos do relatório da Assessoria Antropológica do Ministério Público Federal, datado de 6 de outubro de 1999.

[9] Dados extraídos da Companhia de Colonização do Nordeste (COLONE)

[10] Na primeira fase de instalação do CLA, entre julho e dezembro de 1986, foram transferidas 112 famílias de 10 aldeias, assentadas em distritos agrícolas construídos na área conhecida como Fazenda Norcasa. As comunidades deslocadas foram as seguintes: Espera, Barro Alto (11 famílias), Ponta Seca, Curuca, Laje (13 famílias), Pepital (38 famílias), Cajueiro (33 famílias), Só Assim, Boa Vista e Norcasa (17 famílias).

Na segunda fase, entre novembro de 1987 e dezembro de 1988, foram transferidas 200 famílias de 21 aldeias assentadas em 2 distritos agrícolas construídos na área que incluía parte das fazendas Rio Grande e Mutiti e parte das terras desabitadas VIII. As comunidades deslocadas para a "agrovilla" denominada "Marudá" foram as seguintes: cem famílias das comunidades de Sozinho, Baracatatiua, São Raimundo, Jabaquara, Curuçá, Jardim, Santa Cruz, Titica, Porto, Santa Rosa, Pirarema, Marudá, Santo Antonio, Ponta, Jenipaúba, Camarajó, Capijuba, parte de Águas Belas, Corre Prata e Ladeira (algumas famílias). As comunidades deslocadas para a "agrovilla" denominada "Peru" foram as seguintes: Sozinho, Santa Cruz, Titica, Porto, Cavém, Peru, Camarajó, Capijuba, parte de Águas Belas e Corre Prata.

[11] Esta é a situação da "agrovilla" Só Assim, que foi formada pela união forçada das comunidades de Só Assim, Boa Vista e Norcasa. A "agrovilla" Marudá, da mesma forma, foi formada pelo agrupamento compulsivo de 20 comunidades diferentes.

[12] Órgão responsável pela identificação e titulação das terras dos remanescentes das comunidades quilombolas nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

[13] Processo perante a Justiça Federal: nº 1999.37.00.007382-0. Aguardando sentença na área da Justiça Federal.

[14] Processo perante a Justiça Federal: nº 2003.8868-2. Aguarda sentença desde 26 de setembro de 2003, no 5º Distrito Federal do Estado do Maranhão.

[15] Processo perante a Justiça Federal: nº 2003.7826-3.

[16] Não há informação nas comunicações das partes sobre o número de processos de desapropriação existentes.

[17] Recurso para o Tribunal Regional Federal, nos termos dos artigos 513 a 521 do Código de Processo Civil; Pedido de solução da divergência caso a decisão do tribunal sobre o recurso revogue a decisão de mérito e não seja unânime, nos termos dos artigos 530 a 534 do Código de Processo Civil; Recurso, se a decisão de admissibilidade do juiz relator do órgão recorrido negar seguimento aos pedidos de resolução de divergências; recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça e recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, caso a decisão do recurso seja considerada insatisfatória.

[18] Decreto Estadual nº 7.820, de 12 de setembro de 1980.

[19] Art. 9º No processo de desapropriação, o Poder Judiciário não poderá decidir sobre a pertinência ou não de casos de utilidade pública.

[20] Decreto Estadual nº 7.820/80.

[21] Decreto Lei 3.365/41, art. 20. O parecer poderá referir-se apenas a vício processual ou contestação de preço; todas as outras questões devem ser decididas por ação direta.

[22] Decreto Lei 3.365/41.

[23] Decreto Estadual nº 7.820, de 12 de setembro de 1980, pelo qual foi declarada área de utilidade pública para fins de desapropriação; o reassentamento de 312 famílias entre 1982 e 1985; o calendário faseado do programa CLA para reassentar mais de 400 famílias (ainda não cumprido).