

# **QUANDO O ESTADO NÃO PROTEGE O SEU POVO**

**QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA DIANTE  
DA RESOLUÇÃO N.º 11, DE 26 DE MARÇO DE 2020**

**JOAQUIM SHIRAISHI NETO  
MARLON AURÉLIO TAPAJÓS ARAÚJO  
DIOGO DINIZ RIBEIRO CABRAL  
LIANA AMIN LIMA DA SILVA  
LUIS ANTÔNIO CÂMARA PEDROSA  
ORIEL RODRIGUES DE MORAES**



**QUANDO O ESTADO  
NÃO PROTEGE O SEU POVO**

**QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA DIANTE DA RESOLUÇÃO N.º 11,  
DE 26 DE MARÇO DE 2020**

capa e projeto gráfico **FREDE TIZZOT**

foto da capa **DIOGO DINIZ RIBEIRO CABRAL**  
**Comunidade Samucangaua, Território Étnico de Alcântara, 2017.**

revisão **MARIA GRAÇA F. LEAL**

---

Q1

Quando o Estado não protege o seu povo / Shiraishi Neto, Joaquim [et al.]. –  
Curitiba : Letra da Lei, 2021.

84 p.

Vários autores

ISBN 978-65-89882-00-8

1. Cultura e instituições 2. Ciência política I. Shiraishi Neto, Joaquim II. Araújo, Marlon Aurélio Tapajós III. Cabral, Diogo Diniz Ribeiro IV. Silva, Liana Amin Lima da V. Pedrosa, Luís Antônio Câmara VI. Moraes, Oriel Rodrigues de VII. Título

CDD 306

---

Índice para catálogo sistemático:

1. Cultura e instituições 306

2. Ciência política 320

Catálogo na Fonte

Bibliotecária responsável: Ana Lúcia Merege - CRB-7 4667

**Arte & Letra**  
**selo Letra da Lei**

Rua Des. Motta, 2011. Batel. Curitiba-PR

[www.arteeletra.com.br](http://www.arteeletra.com.br)

**JOAQUIM SHIRAISHI NETO  
MARLON AURÉLIO TAPAJÓS ARAÚJO  
DIOGO DINIZ RIBEIRO CABRAL  
LIANA AMIN LIMA DA SILVA  
LUIS ANTÔNIO CÂMARA PEDROSA  
ORIEL RODRIGUES DE MORAES**

# **QUANDO O ESTADO NÃO PROTEGE O SEU POVO**

**QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA DIANTE DA RESOLUÇÃO N.º 11,  
DE 26 DE MARÇO DE 2020**

**COLEÇÃO JUSDIVERSIDADE  
E AUTODETERMINAÇÃO  
V. 1**



**CURITIBA  
2020**



Coleção Jusdiversidade e Autodeterminação:  
pareceres jurídicos e relatórios técnicos. v. 1

Coordenação Científica:

Carlos Frederico Marés de Souza Filho

Claudia Regina Sala de Pinho - Pantaneira

Cristiane Gomes Julião - Pankararu

Joaquim Shiraishi Neto

José Aparecido dos Santos

Liana Amin Lima da Silva

Vercilene Francisco Dias - Kalunga

Realização:



Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta  
e Consentimento Livre Prévio e Informado: direitos territoriais,  
autodeterminação e jusdiversidade

**CEPEDIS**  
Centro de Pesquisa e Extensão  
em Direito Socioambiental

[www.direitosocioambiental.org](http://www.direitosocioambiental.org)

Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (Cepedis)

# SUMÁRIO

Agradecimentos.....	11
Prefácio.....	13
1 Introdução: quando a política constitui crime.....	17
2 Preliminares: tudo é possível em nome da pátria e de Deus?.....	22
2.1 Usurpação de competência.....	22
2.2 Ainda a falta do EIA/Rima: abrir as porteiras para a boiada passar.....	26
3 Direito de propriedade dos quilombolas de Alcântara: contra fatos, não há discurso que se sustente juridicamente.....	31
4 Direito à autodeterminação: igual dignidade e igual capacidade em uma sociedade plural.....	34
5 Direito à participação nas políticas que afetam a vida.....	37
6 Direito de escolha de prioridades para o desenvolvimento sustentável.....	42
7 Direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado: prévio significa antes.....	46
7.1 Horizonte do processo de consulta prévia: consentimento como requisito.....	48
7.2 Caráter vinculante dos protocolos comunitários: criando consensos para organizar a interlocução com o Estado.....	52

8 Sobre a decisão de executar as mudanças de realocação das famílias de quilombos em plena pandemia da COVID-19.....	54
9 Considerações finais.....	65
Referências.....	68
Anexo.....	74

## **COLEÇÃO JUSDIVERSIDADE E AUTODETERMINAÇÃO**

Nunca foi tão urgente debater as possibilidades e os caminhos para o futuro da humanidade. São evidentes os problemas socioambientais que se acumulam. A padronização das culturas e da natureza está levando a uma vida estéril no planeta onde subsistiria apenas, quem sabe, um resquício padronizado, idealizado e desencarnado da espécie, um desumano imerso na barbárie de uma vida parasitária.

Propusemo-nos, assim, refletir sobre esses temas a partir de dois eixos: jusdiversidade e autodeterminação. Com efeito, como seria possível pensar em liberdade humana sem a autodeterminação dos povos? E, ao pensar em autodeterminação, como imaginá-la sem a construção de normas internas por cada sociedade autodeterminada?

Cada vez é mais presente, e urgente, encontrar saídas para a humanidade que sejam baseadas não na acumulação de lucro e de dinheiro, mas na manutenção das vidas, humanas ou não. Nessa perspectiva, os povos e comunidades tradicionais têm buscado garantir o direito de decidir sobre seus caminhos e sobre as alternativas em relação à natureza na qual lhes toca viver. Isso se chama autodeterminação. Para cumpri-la, estabelecem direitos próprios, como uma ampla, rica e colorida diversidade jurídica. Essa jusdiversidade contrapõe-se ao Direito



estatal, moderno, capitalista e produz uma normatividade que pode e deve ser aceita pelas instâncias estatais capitalistas.

Nos últimos anos, uma das formas como se tem concretizado e expressado a livre determinação dos povos tem sido com a elaboração de protocolos autônomos de consulta que propõem limites à ação estatal. Diante da emergência de se compreender a natureza jurídica e o caráter vinculante das iniciativas e das normatividades sugeridas pelos próprios povos e comunidades tradicionais no que tange à concretização do direito de consulta e consentimento livre prévio e informado, por meio de um coletivo de pesquisadores(as) e representantes de povos, formamos o Observatório de Protocolos Comunitários.

O Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (Cepedis), entidade surgida a partir do Grupo de Pesquisa “Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica”, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), há muitos anos desenvolve pesquisas e atividades voltadas para a defesa dos direitos humanos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no Brasil e na América Latina, com inúmeras publicações e encontros com pesquisadores(as) brasileiros(as) e estrangeiros(as), professores(as) e lideranças das comunidades, justamente por acreditar que os caminhos da vida dependem da defesa da autodeterminação dos povos e da garantia da jusdiversidade.

Desde 2018, o Observatório de Protocolos existe vinculado ao Cepedis e, como Projeto de Pesquisa Universal CNPq

da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da PUCPR, conta com uma rede de pesquisadores(as) colaboradores(as) e organizações da sociedade civil em todo o território nacional e também nos demais países da América Latina.

Dessa experiência surgiu a demanda, quase uma exigência destes tempos, de lançar esta Coleção, com o objetivo não apenas de difundir a produção técnica e científica no âmbito do Cepedis e de outras entidades de pesquisa, mas também de manter viva a luta pela liberdade, de discutir os problemas prementes destes tempos, de defender os direitos socioambientais, dos povos e da natureza. Esta coleção pretende, assim, publicar estudos, pareceres jurídicos, relatórios técnicos e decisões que analisem, proponham ou divulguem a jusdiversidade e a autodeterminação.

Neste trabalho, que é coletivo e pretende agregar pessoas e conhecimentos, gostaríamos de destacar o fundamental apoio da Fundação Ford.

Centro de Pesquisa e Extensão  
em Direito Socioambiental (Cepedis)

Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e  
Consentimento Livre Prévio e Informado: direitos territoriais,  
autodeterminação e jusdiversidade

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, agradecemos ao Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade (Nupedd), ao Grupo de Estudos Rurais e Urbanos (Gerur) e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSoc) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) por proporcionarem momentos de reflexão e convivência, essenciais para uma produção rigorosa e comprometida da ciência.

Agradecemos ao Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho o seu apoio incondicional às atividades desenvolvidas pelo Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado. Agradecemos o apoio da Fundação Ford, na pessoa da Dra. Erika Yamada, que tem sido uma incentivadora do Observatório. Agradecemos ao advogado Danilo da Conceição Serejo Lopes, sempre solícito e sensível às nossas demandas.

Agradecemos ao Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (Cepedis), na pessoa do Dr. José Aparecido dos Santos, e ao Grupo de Pesquisa “Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica”, do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), ao Grupo de Pesquisa “Direito dos Povos e Decolonialidade”, do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (PPGFDH) da Universida-

de Federal da Grande Dourados (UFGD), e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Agradecemos à Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), parceira inestimável na defesa dos direitos humanos dos quilombolas de Alcântara. Agradecemos à Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão (Fetaema), que, desde o início, tem-se mostrado firme na luta dos trabalhadores de Alcântara.

## PREFÁCIO

Vercilene Francisco Dias<sup>1</sup>

Maira de Souza Moreira<sup>2</sup>

A coleção “Jusdiversidade e Autodeterminação: pareceres jurídicos e relatórios” chega em um momento de muitas urgências. Seu primeiro volume, com o texto *Quando o Estado não protege o seu povo: quilombolas de Alcântara diante da Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020*, constitui um importante farol em forma de parecer a informar práticas jurídicas protetoras dos direitos fundamentais, notadamente o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado das comunidades quilombolas e – por que não? – de todos os demais povos e comunidades tradicionais existentes no Brasil, cujas situações concretas assemelham-se às ora relatadas no texto que os autores trazem a nosso conhecimento.

Algumas das maiores urgências deste momento histórico são enfrentadas por comunidades quilombolas, presentes ao longo de todo o Brasil. Uma dessas situações de violação do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado, conforme apontam os autores, é vivenciada pelos quilombolas do município de Alcântara,

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG), advogada quilombola do povo Kalunga, assessora jurídica da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) e da Terra de Direitos.

<sup>2</sup> Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF), doutoranda em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Assessora jurídica da Terra de Direitos.

no mínimo, desde a década de 80 do século XX, quando houve o anúncio da instalação da base espacial do Centro de Lançamento de Alcântara, o que tem afetado a vida de centenas de moradores desse município, sem que se conheça precisamente a profundidade dos impactos sobre as condições de reprodução física, social, cultural e étnica dessas comunidades de quilombolas.

O parecer ora apresentado em forma de livro constitui um documento que procura explicitar todas as inconsistências da Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, publicada pelo general da reserva Augusto Heleno Ribeiro Pereira, Ministro de Estado, Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República do governo Jair Messias Bolsonaro, contendo “as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro” (CDPEB) para a execução da realocação de centenas de famílias quilombolas de Alcântara.

Para além das inconsistências, o parecer produzido pelos autores apresenta um conjunto de normas e de parâmetros de proteção legal, constitucional e convencional, que ao longo do texto são apresentados como espelho para que vejamos o quanto a Resolução editada pelo general, Ministro de Estado, em contexto de plena pandemia de COVID-19, afasta-se de qualquer perspectiva de proteção de direitos fundamentais das comunidades quilombolas e dos tratados internacionais de direitos humanos.

O avesso dos direitos humanos e da proteção dos direitos e garantias fundamentais dessas comunidades é o que se constrói a partir da normativa que contém planejamentos que passam ao largo

de qualquer prática adequada de consulta e consentimento prévio, livre e informado das comunidades quilombolas do município de Alcântara. É isso que nos apresenta o parecer, não apenas com rigor jurídico, mas também sem deixar de atender a nenhum dos requisitos de um trabalho acadêmico, a orientar também pesquisadoras e pesquisadores que tenham entre seus interesses “o direito mais violado”, como diria uma liderança da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) durante reuniões preparatórias para a 177.<sup>a</sup> sessão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

O “direito mais violado” traz consigo também as estratégias de proteção e de autoproteção dessas comunidades contra os ímpetos desenvolvimentistas e neoliberais do Estado brasileiro. Falamos, pois, dos protocolos comunitários e autônomos de consulta e consentimento prévio, livre e informado. A coleção contribui, portanto, para orientar nossas práticas e também nossas esperanças, no sentido de que o caráter vinculante dos protocolos produzidos pelas comunidades opere efetivamente nos contextos concretos dos empreendimentos, das obras, das atividades e das medidas administrativas que possam impactar os modos de viver, fazer e criar e as condições de existência dessas comunidades em seus territórios.

Nesse sentido, o parecer que segue mostra como a Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, tampouco considerou o “Texto base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA” (2019), o que demonstra como o

Estado brasileiro procura impor a sua forma de consulta, violando na origem qualquer possibilidade de realização da consulta, que justamente deve ser (a) prévia, (b) livre e (c) informada, para que seja efetivamente uma consulta. Por conseguinte, faz parte da concretização plena desse direito a fase de estabelecimento de acordos sobre o modo de realização da consulta, uma das contribuições fundamentais dos protocolos comunitários autônomos.

O racismo estrutural brasileiro e a política que não dá lugar à vida digna das comunidades de quilombolas com suas diferenças negam e violam direitos da população quilombola que há séculos é, ou invisibilizada, ou exterminada pelo Estado e pelos grupos de elite que ainda recorrem às práticas diretas de violência contra corpos negros como uma forma eficaz de consolidar objetivos econômicos, políticos, sociais etc. Dessa forma, a análise da Resolução n.º 11 do CDPEB que os autores nos dão a conhecer tem a intenção de trazer a público as violações do Estado brasileiro aos direitos humanos e às normas nacionais e internacionais de garantias dos povos quilombolas de Alcântara, atingidos pela ampliação do Centro de Lançamento de Alcântara.

Desejamos que essa análise oriente muitas outras por todo o Brasil e que possa contribuir para que as comunidades quilombolas tenham seu direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado respeitado e seus protocolos comunitários autônomos observados como documentos fundamentais de uma consulta lícita, válida, justa e de boa-fé.



# **QUANDO O ESTADO NÃO PROTEGE O SEU POVO:**

**Quilombolas de alcântara**

**diante da Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020<sup>3</sup>**

Joaquim Shiraishi Neto<sup>4</sup>

Marlon Aurélio Tapajós Araújo<sup>5</sup>

Diogo Diniz Ribeiro Cabral<sup>6</sup>

Liana Amin Lima da Silva<sup>7</sup>

Luís Antônio Câmara Pedrosa<sup>8</sup>

Oriel Rodrigues de Moraes<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Este trabalho surgiu de discussões travadas com os professores Dra. Maristela de Paula Andrade e Dr. Benedito Souza Filho, ambos do Grupo de Estudos Rurais e Urbanos (Gerur) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e de provocações da professora Dra. Liana Amin Lima da Silva para que escrevêssemos algo a respeito. Os esforços aqui empreendidos em defesa dos quilombolas de Alcântara somam-se aos trabalhos a realizar ou já realizados, como é o caso da Ação Popular (AP) proposta pelo deputado federal Bira do Pindaré (PSB-MA) em defesa das comunidades.

<sup>4</sup> Pós-doutorando em Direito pela PUCPR. Doutor em Direito. Professor do PPGCSoc da UFMA. Pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (Fapema) e do CNPq. Bolsista produtividade CNPq. Pesquisador do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia, Livre e Informada. Associado da SMDH.

<sup>5</sup> Mestre em Direito. Procurador do Estado do Pará e advogado.

<sup>6</sup> Especialista em Direitos Humanos. Advogado da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão (FETAEMA). Mestrando no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR/ Uema.

<sup>7</sup> Doutora em Direito Socioambiental e pós-doutoranda em Direito (PUCPR). Professora de Direitos Humanos e Fronteiras na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia, Livre e Informada: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade (Projeto de Pesquisa Universal CNPq)

<sup>8</sup> Mestre em Direito. Advogado da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão (FETAEMA).

<sup>9</sup> Quilombola da comunidade Ivaporunduva, Vale do Ribeira, SP. Advogado da Conaq. Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do Cepedis. Membro da Comissão da Igualdade Racial da Ordem dos Advogados (OAB) do Paraná.

## **1 Introdução: quando a política constitui crime**

Em plena pandemia da COVID-19, que já levou a óbito mais de 240.000 cidadãos brasileiros, o general da reserva Augusto Heleno Ribeiro Pereira, Ministro de Estado, Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República do governo Jair Messias Bolsonaro, publicou, por meio da Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, “as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro” (CDPEB) para a execução da realocação de centenas de famílias de quilombos de Alcântara.

As deliberações do CDPEB tomadas, que afetam os modos de viver de centenas de famílias de quilombos no município de Alcântara, Maranhão, violam expressamente o extenso catálogo de direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal (CF) de 1988 e nos tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário (como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>10</sup>, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>11</sup>, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial<sup>12</sup>, a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>13</sup>, a Convenção sobre a Di-

---

<sup>10</sup> Promulgado pelo Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992.

<sup>11</sup> Promulgado pelo Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.

<sup>12</sup> Promulgada pelo Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969.

<sup>13</sup> Promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004.

versidade Biológica (CDB)<sup>14</sup>, a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como *Habitat de Aves Aquáticas*<sup>15</sup>, e a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio<sup>16</sup>), bem como as normas do ordenamento jurídico brasileiro<sup>17</sup>, que estão a reconhecer e a promover a *igual dignidade* dos *quilombolas* no Brasil.

O conjunto de dispositivos normativos nacionais e internacionais aludidos compõe, portanto, um sistema integrado e integral de proteção dos direitos humanos. Eles expressam o consenso respeitado pelos países no pós-guerra sobre a necessidade de os Estados nacionais adotarem políticas efetivas para a proteção, a promoção e o desenvolvimento de pessoas e de grupos sociais tidos como vulneráveis, como é o caso dos *quilombos*<sup>18</sup>, entre tantos outros grupos sociais que emergiram após a promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil. Cabe lembrar que, de acordo com a Convenção n.º 169 da OIT, a consciência da sua identidade deverá ser considerada como critério fundamental para a definição dos grupos socialmente diferenciados<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1988.

<sup>15</sup> Promulgada pelo Decreto n.º 1.905, de 16 de maio de 1996.

<sup>16</sup> Promulgada pelo Decreto n.º 30.822, de 6 de maio de 1952.

<sup>17</sup> Sobre o conjunto de dispositivos publicados pelo governo federal para as garantias de políticas sustentáveis direcionadas aos povos e comunidades tradicionais no Brasil, consultar Shiraishi Neto (2010).

<sup>18</sup> Enquanto no Brasil utiliza-se o termo “quilombo”, em outros lugares, as designações são outras para situações análogas: *Maroon* (Suriname, Haiti, Jamaica), comunidades negras, no Pacífico colombiano ou *palenque* (Cartagena de Índias, Colômbia) e *cimarrón* (Panamá).

<sup>19</sup> No Brasil, o parágrafo 2.º do artigo 4.º do Decreto n.º 8.750, de 9 de maio de 2016, que instituiu o “Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais”, listou 29 grupos sociais, que assim se autodefiniram.

Entretanto, a Resolução n.º 11, objeto de análise, está inserida, pelo visto, no conjunto amplo de ações do governo atual que objetiva negar aos *quilombolas, indígenas e outros grupos* os seus direitos – sublinha-se: constitucionalmente garantidos –, porquanto, por mais de uma ocasião<sup>20</sup>, foram declarados *hostis* pela sociedade. O sistemático desmanche das políticas edificadas à luz da Constituição Federal de 1988 – como a reestruturação da administração pública, que redefiniu as atribuições e competências dos ministérios e órgãos –, destinadas a assegurar direitos a esses grupos sociais, sinaliza os propósitos inequívocos do governo federal de aniquilá-los todos, uma vez que são considerados economicamente atrasados e primitivos.

Os discursos preconceituosos e racistas do governo atual, que objetivam disseminar o ódio da população contra esses grupos sociais diferenciados, são destituídos de fundamentos científicos. Mesmo as teorias científicas que compreendiam a integração e a assimilação dos grupos como um dado natural, parte do processo evolutivo das sociedades, foram superadas há muito tempo, haja vista a permanência e a persistência desses grupos sociais em contextos diversos<sup>21</sup>, inclusive antagônicos (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2012).

---

<sup>20</sup> Dentre os pronunciamentos de conteúdo racista, destacamos a palestra para a comunidade judaica do então pré-candidato à presidência Jair Bolsonaro: “Bolsonaro: ‘Quilombola não serve nem para procriar’” (BOLSONARO, 2017). Ler também a matéria “O que Jair Bolsonaro, Presidente-eleito, disse sobre os povos indígenas do Brasil” ([2020]).

<sup>21</sup> A proibição da discriminação está prevista na CF/1988 (preâmbulo; art. 3.º, IV; art. 4.º, VIII; art. 5.º, XLII) e na Convenção n.º 169 da OIT (art. 3.º, I, e art. 31). Ver também a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Brasil em 1969.

Nesse contexto de violações públicas e sistemáticas, o agrupamento amigo-inimigo, que opõe cidadãos do bem, de um lado, aos do mal, do outro, cumpre a sua função, a pretexto de justificar as inúmeras violências sofridas, inclusive aquelas contidas nas “deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro”, em flagrante desrespeito ao princípio da autodeterminação, corroborado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239.

A necropolítica (MBEMBE, 2018), os enquadramentos (BUTLER, 2017, 2019) e as políticas que definem a morte dos quilombolas de Alcântara, tecnicamente falando, consistem, para o direito, em crime tipificado na Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio. Afirma Carlos Canêdo:

A essência do Estado Democrático de Direito está em garantir, por meio da lei, a possibilidade de convivência democrática e pacífica dos cidadãos, estimulando as divergências e especificidades dos diversos grupos, mas também balizando os limites éticos e legais do seu exercício. *A ação genocida transcende o fato, por si só gravíssimo, da eliminação de vidas humanas e atinge a própria concepção de um Estado Democrático de Direito, já que assim não se caracteriza aquele Estado que não se preocupa em proteger e fazer respeitar as diferenças de raça, etnia ou crença* (SILVA, 1999, grifo nosso)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Sobre o crime de genocídio, consultar Fragoso (1973).

Antes de adentrar a discussão do mérito da Resolução n.º 11, que envolve a sistemática violação de um conjunto substantivo de direitos humanos inscritos na CF/1988 e nos tratados internacionais de direitos humanos, vamos enfrentar duas questões de natureza formal, graves, que, *de per si*, invalidam o ato praticado.

## **2 Preliminares: tudo é possível em nome da pátria e de Deus?**

### 2.1 Usurpação de competência

A administração pública brasileira, de qualquer dos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), está obrigada a observar a lei no desempenho da atividade administrativa (CF/1988, art. 37, *caput*). A prática de atos administrativos, assim, não pode dar-se de qualquer maneira, ao talante do administrador público: tem o dever de observar requisitos de validade de tais atos, alguns deles, os mais básicos, estabelecidos pela Lei da Ação Popular (Lei Federal n.º 4.717, de 29 de junho de 1965<sup>23</sup>).

---

<sup>23</sup> "Art. 2.º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; c)

A Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, emanada do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, agride ostensivamente todos os requisitos de validade estabelecidos pelo artigo 2.º da Lei da Ação Popular.

O primeiro requisito infringido é a competência para editar atos (deliberações) com nítida natureza executiva (arts. 4.º a 6.º da Resolução). Referida competência é do Presidente da República e não consta do decreto de criação do Comitê a delegação de competência ao general da reserva, Ministro de Estado, Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Mas não apenas a competência do Presidente da República foi usurpada, também o foram as da Agência Espacial Brasileira (AEB), “autarquia federal vinculada à Presidência da República, com a finalidade de promover o desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional”. De acordo com o artigo 3.º da Lei n.º 8.854, de 10 de fevereiro de 1994, à AEB compete: “I - executar e fazer executar a Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE), bem como propor as diretrizes e a implementação das ações dela decorrentes; [...]”. Aqui, haveria um conflito básico de hierarquia entre a Lei da AEB e o Decreto da CDPEB. Ainda, de acordo com o parágrafo único do artigo 1.º

---

a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido; e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

da Lei n.º 8.854, “A AEB responde, de modo direto, ao Presidente da República”, e não ao Comitê.

As deliberações executivas do CDPEB estão desprovidas de eficácia executiva, que somente poderiam ser reconhecidas com a chancela do Presidente da República ou caso tais poderes tivessem sido delegados ao Comitê. Portanto, as deliberações da Resolução em análise padecem de vício de forma. Se postas em execução, com ou sem a chancela do Presidente da República, ofenderão, além das leis do país – como a que estabelece a competência da AEB –, a Constituição Brasileira, em seus artigos 215 e 216, o princípio da legalidade constante do *caput* do artigo 37 da CF, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a Convenção n.º 169 da OIT (que serão objeto de reflexão mais adiante, em seções específicas), o que atrai para as deliberações do CDPEB, com ou sem a anuência do Presidente da República, o vício consistente na ilegalidade do objeto.

O vício formativo da inexistência de motivos, por inadequação jurídica das deliberações da CDPEB ao resultado que pretende obter, é tão gritante que, por meio de outra de suas resoluções – a Resolução n.º 8, de 7 de agosto de 2019 –, foi instituído um Grupo Técnico (GT) para elaborar a Lei Geral de Atividades Espaciais do Brasil e estabelecer as regras de operação de suas atividades. O prazo para a conclusão dos trabalhos do Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro foi prorrogado, pela Resolução n.º 11, de



26 de março de 2020, por mais 90 (noventa) dias, a contar de 4 de março 2020. A vigência da prorrogação encerrou-se em 4 de junho de 2020. Portanto, a operação executiva do CDPEB e mesmo do Presidente da República é ilegal, uma vez que não há a lei geral, cuja minuta é de incumbência de GT do CDPEB e deveria ter sido apresentada em 4 de junho de 2020.

Convém lembrar que o tema objeto do Comitê – atividades do Programa Espacial Brasileiro – possui relação estreita com a ideia de soberania, já suscitada no momento de aprovação do acordo de cooperação com o governo dos Estados Unidos da América para o uso do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) ou Centro Espacial de Alcântara, o que certamente deve garantir a participação do Parlamento nacional, a fim de conferir regularidade às ações executivas por meio dos órgãos públicos competentes.

As deliberações do CDPEB também não conseguem observar a finalidade para a qual foi criado o Comitê, com a edição do Decreto n.º 9.839, de 14 de junho de 2019: assessoramento do Presidente da República. Arvorando-se em usurpar a competência do chefe do Poder Executivo federal e de ente da administração pública federal indireta, a AEB pratica atos administrativos em total desvio de finalidade e com patente abuso do poder e do direito que lhe foram confiados pelo Presidente da República. Padecem, portanto, as deliberações do CDPEB de desvio de finalidade.

Totalmente inquinadas pelos cinco vícios do ato administrativo, listados pela Lei da Ação Popular, devem ser ime-

diatamente revogadas pelo Comitê as deliberações constantes da Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, no exercício do poder de autotutela que lhe é assegurado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei n.º 9.784/1999 e pela Súmula n.º 473 do STF.

## 2.2 Ainda a falta do EIA/Rima:

abrir as porteiras para a boiada passar

Não bastasse isso, o CDPEB parece confundir a necessidade de observância do direito fundamental de participação e de consulta prévia com o dever que o público tem de “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, *estudo prévio de impacto ambiental*, a que se dará publicidade” (CF/1988, art. 225, § 1.º, IV, grifo nosso), dada a necessidade de se garantir a inviolabilidade do direito fundamental à sadia qualidade de vida, a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (CF/1988, art. 225, *caput*).

Aliás, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) do empreendimento nunca foram apresentados à sociedade, que desconhece o teor das obras, as operações, os impactos e os riscos socioambientais. Diante das tragédias de Mariana e de Brumadinho envolvendo

a Vale S.A., os riscos do empreendimento – como explosões, como já aconteceu em 2003, com a morte de 21 homens, vazamentos de combustível, quedas de artefatos em Alcântara, Bequimão ou São Luís<sup>24</sup> – devem ser calculados, incluindo ações que possam mitigar os desastres e catástrofes, bem como medidas de evacuação da população. A tutela do risco ambiental como instrumento de eficácia dos princípios da precaução, da prevenção e da proibição do retrocesso ecológico deve ser considerada no caso do CLA ou Centro Espacial de Alcântara.

Em razão de problemas com o EIA/RIMA, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou uma ação civil pública contra a União, a Infraero e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)<sup>25</sup>, para que o Ibama *não concedesse* o licenciamento ambiental ao Centro de Lançamento de Alcântara ou Centro Espacial de Alcântara, até que sejam complementados os respectivos estudos. De acordo com o MPF, o licenciamento do Centro de Lançamento de Alcântara ou Centro Espacial de Alcântara deve ser complementado, por estar incompleto e imperfeito, não se dedicando à análise de questões socioculturais das comunidades afetadas. Em 8 de novembro de 2006, o magistrado acolheu parcialmente o pedido do MPF para condenar a União e o Ibama à obri-

---

<sup>24</sup> São Luís e Alcântara estão separadas pela baía de São Marcos. A distância entre as cidades é de apenas 20 km, por travessia marítima.

<sup>25</sup> PODER JUDICIÁRIO. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1.ª Região. Seção Judiciária do Maranhão. 8.ª Vara Federal Ambiental e Agrária. **Ação Civil Pública**. Processo n.º 0007279-64.1999.4.01.3700. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União, Infraero e Ibama.

gação de não fazer, consistente em não licenciar o Centro de Lançamento de Alcântara, até que seja complementado, pelos empreendedores, o EIA/Rima no tocante aos seguintes aspectos: impactos no patrimônio cultural da cidade de Alcântara; impactos dos reassentamentos nas comunidades – já realizados e a realizar; impactos nas comunidades de quilombos; análise do perfil antropológico, social e econômico das comunidades impactadas e salvaguarda de suas referências históricas e culturais; adoção das medidas mitigadoras e compensatórias em relação às comunidades afetadas.

Ademais, pelo menos outras questões devem ser enfrentadas no EIA/Rima: a extensão do patrimônio material e imaterial existente e o fato de o município se encontrar em unidades de conservação – Área de Proteção Ambiental (APA) das Reentrâncias Maranhenses (criada pelo Decreto n.º 11.901, de 11 de junho de 1991) e APA da Baixada Ocidental (Decreto n.º 11.900, de 11 de junho de 1991), ambas unidades decretadas sítio Ramsar desde 2000<sup>26</sup>.

O acervo patrimonial de Alcântara faz do município um lugar único, que necessita urgentemente de uma proposta integral de proteção ambiental, com a participação da sociedade. A ideia de fomento ao “turismo espacial” (Resolução n.º 11/2020, art. 6.º, VII, “b”), por exemplo, sem nenhuma discussão prévia com o conjunto da sociedade, representa mais uma

---

<sup>26</sup> Conferir a relação de sítios Ramsar no Brasil (BRASIL, [2018?]).

violação jurídica ao princípio da participação, regra cara ao Direito Ambiental. No caso, é obrigatório um maior rigor na observância dos princípios ambientais, por se tratar também de salvaguardar os direitos dos *quilombolas de Alcântara*, aos quais a Constituição Federal de 1988 confere *proteção especial* (ADCT, art. 68).

Não se pode dizer que as obras a serem instaladas e a atividade a ser desenvolvida não são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, e isso basta para que o Poder Público exija a realização do EIA/Rima, nos termos e detalhamentos do artigo 5.º da Resolução n.º 1/1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama):

Art. 5.º O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Sem as licenças do órgão ambiental – no caso, do Ibama e não da AEB<sup>27</sup> –, torna-se ilegal, segundo as normas ambientais brasileiras, o início de qualquer atividade do empreendimento, incluindo a execução da realocação de centenas de famílias de *quilombos de Alcântara* dos seus territórios tradicionais. Por fim, importa sublinhar que o direito a uma consulta prévia, livre e informada dos *quilombolas de Alcântara* não se confunde com os procedimentos para o licenciamento ambiental, devendo a consulta ser realizada antes do próprio licenciamento. É possível que o governo federal, em 2020, imagine encontrar-se em um tempo em que os projetos de infraestrutura eram conduzidos em total descumprimento da legislação vigente, como foi o caso das obras para a construção da Hidrelétrica de Tucuruí<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> A Portaria n.º 182, de 28 de maio de 2020, do Presidente da Agência Espacial Brasileira (AEB), que visa “instituir procedimentos e estabelecer requisitos sobre licença de operador para execução de atividades espaciais de lançamento no território brasileiro”, é inconstitucional, pois autoriza diretamente o empreendimento, sem necessidade de submetê-lo ao licenciamento. Pelo visto, a fala do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo de Aquino Salles, que deseja aproveitar a oportunidade da pandemia da COVID-19 para desregular as normas ambientais, não é um episódio isolado, mas é o entendimento do governo para permitir o saque do Brasil. O uso do direito, mais especificamente, do estado de direito, para promover a pilhagem dos recursos naturais dos países, denominado “neocolonialismo”, tem sido objeto de análise (MATTEI; NADER, 2008).

<sup>28</sup> A Comissão Mundial de Barragens é enfática em seu relatório sobre a Hidrelétrica de Tucuruí: “A construção e a entrada em operação da UHE Tucuruí ocorreu [sic] anteriormente ao estabelecimento das exigências legais para o licenciamento ambiental na legislação ambiental brasileira. Entretanto, vários dispositivos legais pré-existent não foram levados em consideração pelas autoridades e pelo empreendedor, como aqueles incluídos no Código de Águas, que determinava o aproveitamento para energia hidráulica não poderia comprometer a alimentação e necessidades das populações ribeirinhas, da salubridade pública, da navegação, da conservação e livre circulação dos peixes, dentre outras. A variável ambiental no planejamento do setor elétrico foi incorporada tardiamente, no caso da UHE Tucuruí. Na sua fase de construção as medidas para o tratamento das questões sociais foram implementadas de maneira reativa pela Eletronorte, sem a orientação de políticas voltadas para o reassentamento e ressarcimento das populações afetadas, bem como para o enfrentamento de situações emergenciais” (COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 2000, p. 23).

Como se não bastassem os vícios formais assinalados, que maculam o ato normativo, a Resolução n.º 11, da Presidência do CDPEB ocupada pelo general da reserva, viola um conjunto de direitos humanos, cujo objetivo precípua é preservar a integridade física e cultural dos *quilombolas* que vivem ali, segundo as suas tradições, usos e costumes. Resalte-se que os esforços éticos e jurídicos para preservar a existência social das chamadas minorias fizeram com que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 2001, proclamasse a defesa da diversidade como um imperativo de todos os países (Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural).

### **3 Direito de propriedade dos quilombolas de Alcântara: contra fatos, não há discurso que se sustente juridicamente**

No final do século XVIII, as terras da União, que haviam sido transferidas a produtores rurais e a ordens religiosas, já estavam nas mãos dos *quilombolas de Alcântara*. Em outras palavras, as comunidades tornaram-se as legítimas proprietárias das terras quando elas foram “abandonadas” ou mesmo “doadas” a ex-escravos pelos antigos proprietários<sup>29</sup>, que saíram em “fuga”

---

<sup>29</sup> No final da década de 90 do século XX, o levantamento das propriedades no 1.º Ofício de Alcântara, realizado por Shiraiishi Neto (1998), foi utilizado para subsidiar o laudo antropológico

de Alcântara em direção à metrópole, com a queda dos preços do algodão e da cana-de-açúcar no mercado internacional.

Em 2008, portanto, após mais de 100 anos de domínio sobre as terras, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), elaborado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e publicado no *Diário Oficial da União* (DOU) em 4 de novembro de 2008, reconheceu que essas terras são ocupadas de modo tradicional pelas comunidades de *quilombos de Alcântara*, consoante um conjunto de princípios materiais e simbólicos, que orientam as relações sociais e os usos das terras e da natureza.

Os direitos de propriedade consolidam, assim, o domínio absoluto sobre as terras tradicionalmente ocupadas, a despeito da omissão do governo brasileiro em dar o título das terras às comunidades, tal como determina o artigo 68 do ADCT da CF/1988. Cabe lembrar que o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) está intruso no território das comunidades de *quilombos de Alcântara*, que foram reconhecidas pelo Estado, conforme o RTID, restando pendentes apenas os procedimentos que envolvem a titulação e a emissão do título de propriedade da terra, conforme determina a CF/1988.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já se manifestou em demandas que se assemelham à vivida pe-

---

(ALMEIDA, 2006) e os relatórios de identificação encaminhados à Fundação Cultural Palmares (FCP). A análise dos dados levantados demonstra a antiguidade e a perenidade da ocupação das terras pelas comunidades desde o século XVIII, alterada com a chegada do Centro de Lançamento.



los *quilombolas de Alcântara*, como o caso do Povo Saramaka vs. Suriname, em 2007. Nesse caso, o Suriname foi obrigado a delimitar, a demarcar e a outorgar o título coletivo do território dos membros do povo Saramaka, de acordo com seu direito consuetudinário, e, enquanto não se realizar a delimitação, o Estado deverá abster-se de realizar atos que possam afetar os direitos de uso e gozo dos territórios tradicionalmente ocupados, a menos que obtenha o consentimento prévio, livre e informado desse povo<sup>30</sup>.

Não obstante, nos últimos 40 anos, o Estado brasileiro tem sistematicamente violado o direito de propriedade dos *quilombolas de Alcântara*<sup>31</sup>. Quando da implementação da primeira fase do CLA, em 1986, 112 famílias foram deslocadas à força de suas comunidades originais, e outras 200 famílias, entre 1987 e 1988, foram transferidas para 7 agrovilas, em con-

---

<sup>30</sup> “[...] la corte de constitucionalidad de Guatemala en fallo de 2009, precisa que la consulta y los demás derechos regulados en el Convenio 169 de la OIT, tienen jerarquía constitucional engrosando los derechos asegurados por la constitución en sus artículos 1º al 149, por lo cual las licencias de reconocimiento, exploración y explotación mineras y las licencias de hidroeléctricas otorgadas por el Ministerio de Energía y minería sin la correspondiente consulta son arbitrarias e inconstitucionales por vulnerar el derecho constitucional de consulta y los demás derechos colectivos e individuales asegurados por la constitución política y los tratados ratificados por Guatemala en materia de derechos Humanos” (NOGUEIRA ALCALÁ, 2013, p. 528).

<sup>31</sup> Em 1983, foi firmado um acordo entre as famílias de *quilombos* afetadas e o então Ministério da Aeronáutica, que prometeu atender suas demandas quanto às condições de reassentamento. O acordo nunca foi cumprido. Pelo contrário, em abril de 1986, o Decreto n.º 92.571, da Presidência da República, reduziu o módulo rural de Alcântara de 35 para 15 hectares apenas para a área do CLA. As famílias que foram realocadas para as agrovilas nunca receberam assistência técnica agrícola, e o acesso ao mar ficou a uma distância de 10 km das novas casas. Para ter acesso à praia, essas famílias necessitam atravessar a área cercada pelo CLA, cujo acesso é restrito e controlado. Até hoje, as famílias, que foram instaladas em casas de 72 m<sup>2</sup>, discutem na justiça uma compensação mínima pelas melhorias, pelos ativos e pelos terrenos que possuíam. Uma cronologia dos eventos que impactam a vida dos *quilombolas de Alcântara* pode ser consultada em Andrade e Souza Filho (2020).

dições que não asseguraram a mesma porção e qualidade das terras que possuíam anteriormente.

As ameaças contidas na Resolução n.º 11, por sua vez, configuram crime, tipificado no Código Penal brasileiro. Todavia, as políticas perpetradas pelo Estado contra essas comunidades, em plena pandemia da COVID-19, constituem delitos mais graves, como anunciado acima.

#### **4 Direito à autodeterminação<sup>32</sup>: igual dignidade e igual capacidade em uma sociedade plural**

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o Brasil como uma sociedade plural<sup>33</sup>, “em lugar de uma sociedade monista que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas” (SILVA, 2006, p. 143)<sup>34</sup>. O Brasil é, portanto, uma sociedade diversa etnicamente, com distintos grupos sociais que estão

---

<sup>32</sup> O princípio da autodeterminação está previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos promulgados pelo Brasil. Cumpre lembrar que a autodeterminação compreende a não discriminação, a preservação da integridade física e cultural, a garantia do direito à terra e aos recursos naturais, o desenvolvimento sustentável, o bem estar e o autogoverno (ANAYA, 2005).

<sup>33</sup> Ao longo da nossa história, juristas de diferentes espectros ideológicos têm explicitado suas preocupações com a diversidade social brasileira, vista como um problema. Dentre as referências, destacamos Miguel Reale (1963).

<sup>34</sup> A democracia e a dignidade da pessoa humana são consideradas fundamentos do Estado Constitucional. O artigo 1.º, V, da Constituição Federal estabelece como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito o pluralismo político. No artigo 3.º, a Lei Constitucional exorta a construção de uma sociedade livre, solidária e sem preconceitos. Ao longo do texto constitucional, outros mecanismos caracterizadores do pluralismo jurídico poderiam ser citados, tais como os artigos 215, 216, 231 e o próprio artigo 68 do ADCT.

a reivindicar direitos, inclusive contraditórios, o que acirra os conflitos socioambientais no país, que não se circunscrevem às questões de classe, mas são também de natureza étnica, a exemplo dos processos que ocorreram em países da América latina. Afirma a antropóloga Alcida Rita Ramos (2012, p. 7): “Ao se declararem, implícita ou explicitamente, como nações pluriétnicas, não só legitimavam suas diferenças internas, como garantiam direitos territoriais e culturais às suas minorias”.

Os *quilombolas de Alcântara*<sup>35</sup> vivem há séculos na região, com características sociais, econômicas e culturais próprias, após a propagação decadência das lavouras no final do século XVIII. Durante todo esse período, essas comunidades, de ex-escravos que foram abandonados por seus antigos proprietários, elaboraram formas próprias de organização social, construindo uma maneira específica de se relacionar entre si e com a natureza, baseada no uso comum da terra, devastada com as monoculturas que dominaram no período.

A existência e a permanência de inúmeras situações envolvendo grupos sociais diferenciados, como é o caso dos *quilombos de Alcântara*, apesar das inúmeras tentativas de assimilação pelos Estados nacionais, suscitaram acaloradas discussões no plano internacional. No âmbito da OIT, na década de 80, foi realizada uma “reunião de peritos” para tratar especificamente do tema – que resultou em uma crítica ao enfoque integracio-

---

<sup>35</sup> Sobre os *quilombolas* de Alcântara, ver o documentário *Terras de quilombo: uma dívida histórica*, de Murilo Santos (TERRAS..., [2004?]).

nista-paternalista da Convenção n.º 107/1957 e na constatação da necessidade de salvaguardar os direitos daqueles grupos sociais detentores de estruturas e formas de vida específicas (TOMEI; SEWPSTON, 1999).

O princípio da autodeterminação – com sua natureza *ius cogens*, que se vincula ao conjunto substantivo de direitos humanos (como o direito de participação, o direito de escolher as suas prioridades, o direito a um meio ambiente sustentável e o direito à consulta prévia, livre e informada) – foi uma maneira encontrada para lidar com essas situações, abarcando a necessidade de manter a integridade física e cultural dos grupos sociais diferenciados.

Esse direito insere-se em um novo *corpus* de direitos coletivos ligados a novos princípios de relação entre os Estados nacionais e os grupos sociais diferenciados (YRIGOYEN FAJARDO, 2011), que proporcionam a esses grupos novas condições de tratamento, assegurando-lhes suas maneiras de viver. A *igual dignidade* também foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que elevou a dignidade e o pluralismo a princípios matrizes que orientam toda a ordem jurídica brasileira (SHIRAISHI NETO, 2010).

Por essa razão, é vedado todo e qualquer tipo de interferência externa, sem a devida participação e consulta dos grupos sociais afetados. Em termos analíticos, o princípio da autodeterminação, amplamente compartilhado entre os Estados nacionais, rompeu com o legado deixado pelo poder colonial, pautado pelo racismo, pela violência de gênero e pela subjugação cultural dos povos com base em argumentos pretensamente científicos.

Nesse contexto, a Convenção n.º 169 da OIT estabeleceu a salvaguarda dos direitos dos povos indígenas e tribais, como é o caso dos *quilombolas de Alcântara*. De acordo com essa convenção, as medidas devem estar em conformidade com os desejos expressados livremente pelas famílias de quilombos afetadas, pois elas são sujeitos responsáveis por seu próprio futuro. Embora os direitos de participação, de escolha de prioridades para o desenvolvimento sustentável, de consulta e consentimento livre prévio e informado sejam aqui tratados de forma apartada para fins didáticos de exposição, eles estão profundamente imbricados entre si e vinculados ao princípio da autodeterminação.

## **5 Direito à participação nas políticas que afetam a vida**

O ato que publicou “as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro” (CDPEB) – a Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020 – foi absolutamente negligente, pois, além de violar requisitos formais de validade, usurpando competência do Presidente da República, conferiu validade a atos juridicamente inválidos do “Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro constituído na forma do art. 2.º da Resolução n.º 8/CDPEB/2019, de 7 de agosto de 2019”. Pelo visto, o recém-editado Decreto n.º 10.458, de 13 de agosto de 2020,

que “Institui a Comissão de Desenvolvimento Integrado para o Centro Espacial de Alcântara e dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento Integrado para o Centro Espacial de Alcântara”, mantém a concepção do governo segundo a qual os *quilombolas de Alcântara* não possuem direitos. Ao ignorar deliberadamente a existência de direitos substantivos para esses grupos diferenciados, o governo comete novos abusos e ilegalidades, configurando as intencionalidades já tornadas públicas em várias oportunidades.

“Desconhecendo” os termos da Convenção n.º 169 da OIT, que foi promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, e os da legislação ambiental, o “Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro” resolveu “autorizar” e “aprovar” um conjunto de “ações voltadas para as políticas públicas destinadas às comunidades que habitam a área de interesse do Estado” (Resolução n.º 11/2020, art. 6.º, *caput*), sem a devida consulta e participação dos grupos afetados, em flagrante violação dos princípios estabelecidos nas letras “a” e “b” do artigo 6.º da Convenção:

- a) *consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*
- b) *estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na*

mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes (grifo nosso).

Não custa lembrar que, diante das especificidades dos *quilombos de Alcântara*, os direitos de consulta e de participação, incluindo aqui a formulação, a avaliação e a execução de políticas, programas e ações, são fundamentais para assegurar a existência social desses grupos enquanto sujeitos coletivos diferenciados.

O direito de existir de modo diferenciado do conjunto da sociedade vincula-se, portanto, ao direito fundamental de consulta e de participação. Dito de outro modo, a *igual dignidade* confere aos *quilombolas de Alcântara igual capacidade* para controlar o seu próprio destino (ANAYA, 2005), o que compreende os modelos de desenvolvimento, na medida em que esses direitos possibilitam a esses grupos organizar o seu presente e projetar o futuro, mantendo e fortalecendo assim a sua identidade perante a sociedade.

Para algumas políticas públicas, a Convenção n.º 169 da OIT foi além da instituição obrigatória dos mecanismos de consulta e de participação, ao reconhecer o direito que os próprios grupos têm de se organizarem para prestar os serviços sob sua responsabilidade e seu controle, como é o caso dos progra-

mas de formação profissional (art. 22, item 3), de saúde (art. 25) e de educação (art. 27, item 3<sup>36</sup>).

Tudo o que até aqui foi dito acerca dos direitos fundamentais dos quilombolas de Alcântara – o direito de não ver impostos contra si atos administrativos desprovidos de requisitos de validade, os dispositivos que determinam a consulta e a participação, incluindo a formulação, a avaliação e a execução, as possibilidades de prestação de serviços sob sua responsabilidade e seu controle e as políticas delineadas pelos governos anteriores – foi deixado de lado pelo “Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro”, que, de modo arbitrário, preferiu aprovar obras e ações, vinculadas aos respectivos ministérios.

As ações e obras de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério da Cidadania, do Ministério de Minas e Energia, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, do Ministério do Turismo, do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Fundação Nacional de Saúde (mencionados, respectivamente, nos incisos II, IV, VI, VII, VIII, IX e X do art. 6.º, da Resolução n.º 11/2020) ignoraram o fato de que as comunidades afetadas são de *quilombos*, isto é, de grupos socialmente diferenciados,

---

<sup>36</sup> No âmbito do ensino fundamental para os *quilombolas* no Brasil, assim como para os povos indígenas, há tempos, o governo brasileiro definiu políticas educacionais específicas, com a participação dos grupos (cf. Resolução n.º 8, de 20 de novembro de 2012, que define “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica”). A propósito de uma análise do conteúdo jurídico desses regimentos, conferir o parecer sobre o Edital 001/2017, da prefeitura municipal de Itapecuru-Mirim (SHIRAISHI NETO; SANTOS; SEREJO, 2017).



protegidos pela Constituição Federal de 1988 e por tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário. As ações e obras aprovadas, dada a sua universalidade, parecem dirigir-se às famílias de trabalhadores da reforma agrária.

Com efeito, tais medidas, que estão descontextualizadas e desvinculadas de toda e qualquer discussão prévia a respeito, pelo visto, foram extraídas das ideias de técnicos e planejadores despreparados dos ministérios. Contudo, embora aparentemente sejam obras e ações políticas meramente protocolares – a título de satisfação –, revestem-se de um real propósito – notadamente assimilar os *quilombolas de Alcântara* –, por isso mesmo não podem ser executadas pelo governo. A assimilação forçada – no caso, “enrustida” – constitui grave delito de violação dos direitos humanos das comunidades de *quilombos de Alcântara* dispostos na CF/1988 e nos tratados internacionais.

As deliberações atinentes à “execução das mudanças das famílias realocadas”, por sua vez, de responsabilidade do Ministério da Defesa (Resolução n.º 11/2020, art. 6.º, I), são igualmente graves, pois violam direitos territoriais, de participação e de consulta, e por esse motivo serão tratadas de forma apartada na Seção 8.

## **6 Direito de escolha de prioridades para o desenvolvimento sustentável**

O item 1 do artigo 7.º da Convenção n.º 169 da OIT estabelece que os povos interessados têm o direito de decidir sobre suas prioridades no que tange ao processo de desenvolvimento, na medida em que afete as suas vidas<sup>37</sup>. No caso, houve o reconhecimento de que esses grupos sociais diferenciados sempre souberam organizar a sua vida, de modo a assegurar a sua reprodução física e cultural, geralmente, sem qualquer tipo de auxílio dos Estados. Aliás, as políticas de desenvolvimento aplicadas quase sempre lhes foram prejudiciais, trazendo violência e desagregação dos grupos, além de impactos nocivos ao meio ambiente.

A realidade da região onde se situa o município de Alcântara é exemplificativa de inúmeras situações de conflitos que foram gerados pelo Estado, a pretexto do desenvolvimento. A introdução das lavouras de algodão e de cana-de-açúcar, com o seu regime de monocultura, baseado no trabalho escravo, levou à desagregação dos povos indígenas na região. Na década de 60 do século XX, a introdução dos búfalos gerou (e gera) toda sorte de impactos ambientais e violência, contra *quilombolas*,

---

<sup>37</sup> Yrigoyen Fajardo (2011) coleciona exemplos de políticas adotadas em outros países da América Latina que reforçam a decisão dos povos na escolha dos modelos de desenvolvimento. A autora refere-se aos “planos de vida”, da Colômbia, que servem para indicar as prioridades dos povos indígenas em interlocução com o Estado. No caso do Peru e da Guatemala, os povos indígenas utilizam as “autoconsultas” na falta da consulta estatal.

*quebradeiras de coco e pescadores*. A base espacial do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) é responsável pelos problemas recentes a partir da década de 80, que afetaram e afetam a vida de centenas de comunidades de *quilombos* no município de Alcântara.

No caso dos *quilombolas de Alcântara*, o cuidado com a terra e a natureza assegurou a reprodução das comunidades. As garantias de produção e de reprodução desse campesinato negro comunal, como referiu O'Dwyer (2007), decorreram de uma situação econômica específica e de um espaço com condições ecológicas bastante particulares, descritas por vários autores, como Abreu (1931) e Lopes (1970)<sup>38</sup>. Os autores maranhenses descrevem a região como uma enorme porção de terras alagadas, formada por lagos e rios, que se estendem por vários municípios do Estado, todos situados na pré-Amazônia Maranhense. Em *Na terra das palmeiras*, Fróes Abreu destaca: “Os campos da baixada constituem uma das feições que definem a terra *maranhense* e a tornam semelhante ao *typo amazoni-co*; os campos do litoral são um *símile* dos do baixo Amazonas e Marajó” (ABREU, 1931, p. 11, grifo nosso).

O conhecimento profundo do frágil ecossistema dessa vasta região, que compreende a APA das Reentrâncias Maranhenses e a APA da Baixada Ocidental, possibilitou que essas comunidades vivessem um desenvolvimento ímpar. Um mode-

---

<sup>38</sup> Sobre uma antropogeografia da região da Baixada Ocidental Maranhense, consultar a descrição de Raimundo Lopes (1970, p. 120-147).

lo local de natureza (ESCOBAR, 2016), que se desenvolveu segundo os princípios da sustentabilidade (preservação, isonomia e justiça social), tal como idealizado na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, e na Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1988<sup>39</sup>.

Em Alcântara, os recursos naturais abertos (as águas, os rios, os lagos, o mar, os manguezais, as matas e as “terras altas”) são utilizados pelas comunidades de *quilombos* segundo uma lógica própria, formatada ao longo dos séculos, fundamentada na liberdade do acesso e na igual distribuição dos recursos, consoante as necessidades de cada família. Os lugares especiais (como rios, praias, poços, árvores, pedras), tidos como sagrados pelas comunidades, onde vivem os “encantados”, por sua vez, também fazem parte desse vasto território tradicionalmente ocupado.

Esse modelo de desenvolvimento, construído com base no senso prático dos *quilombolas de Alcântara*, faz parte, moralmente, dos esforços compartilhados entre os países e, legalmente, das obrigações assumidas internacionalmente pelo Brasil ao longo das últimas décadas, quando foram acordados e promulgados os tratados sobre o meio ambiente.

---

<sup>39</sup> A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e o Protocolo de Nagoya – aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 136, de 12 de agosto de 2020 – expressam a importância desses grupos sociais diferenciados na preservação do meio ambiente e no combate às mudanças climáticas, visto que as suas práticas tradicionais estão fundadas no profundo conhecimento dos ciclos da natureza diante das suas necessidades.

No caso, o modelo de desenvolvimento vivido pelos *quilombolas de Alcântara*, que assegurou a proteção do ecossistema e garantiu as formas de reprodução dos grupos, opõe-se frontalmente ao modelo de desenvolvimento definido pelo governo brasileiro, gerador de brutalidades e de expulsões. As famílias que foram realocadas nas chamadas agrovilas na década de 80 relatam as condições a que foram submetidas, de extrema pobreza. Aquelas famílias que foram obrigadas a se dirigirem para a cidade de Alcântara ou mesmo São Luís, nos bairros da Liberdade ou Camboa, encontram-se, igualmente, vivendo de forma precária, sem as condições materiais de existência. Não custa lembrar que, nesses bairros marginalizados, a população negra é alvo prioritário das ações da Secretaria de Segurança Pública e do Poder Judiciário.

Ademais, o item I do artigo 7.º da Convenção n.º 169 da OIT deixou claro que a implantação de projetos de desenvolvimento, como é o caso do Centro de Lançamento de Alcântara ou Centro Espacial de Alcântara, deve ser amplamente discutida com os grupos sociais afetados, que “deverão participar da formulação, implantação e avaliação”. Ressalta-se que os projetos só têm sentido se tiverem como escopo a melhoria de vida e o bem-estar dos grupos. Se os recursos naturais estiverem em suas terras, como é a situação das comunidades de *quilombos de Alcântara* – no caso, o local como recurso natural estratégico

para o lançamento de foguetes<sup>40</sup> –, os direitos compreendem a participação na “utilização, administração e conservação” desses recursos (Convenção n.º 169, art. 15, I).

### **7 Direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado: prévio significa antes**

Historicamente, o Estado brasileiro excluiu os *quilombolas de Alcântara* da participação e dos debates sobre seus destinos. Em 2006, por meio do Decreto n.º 5.894, o acordo sobre “Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior” foi promulgado pelos governos do Brasil e da Ucrânia. O acordo previu a criação do Centro Espacial de Alcântara (CEA), de natureza civil e para fins comerciais. A assinatura dos acordos com a Ucrânia também foi realizada sem consulta e sem o consentimento prévio, livre e informado dos *quilombolas*.

Embora o governo tenha pleno conhecimento da Convenção n.º 169 da OIT, age como se não fosse obrigado a cumprir o tratado internacional, em especial, o direito de consulta, livre, prévia e informada, estabelecido no *caput* do artigo 4.º da Resolução n.º 11/2020:

---

<sup>40</sup> Partindo da ideia do local como recurso natural, a deputada federal Terezinha Fernandes (PT-MA), à época do seu mandato, apresentou o Projeto de Lei n.º 2775/ 2003, que “Dispõe sobre a compensação financeira pelo resultado da exploração de atividades econômicas aeroespaciais e afins, e dá outras providências”.

*Aprovar as diretrizes destinadas a orientar a elaboração do Plano de Consulta às comunidades quilombolas do município de Alcântara, Estado do Maranhão, com vistas a atender ao estabelecido na Convenção n.º 169, da Organização Internacional do Trabalho, e autorizar a feitura do mencionado Plano pelo Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro constituído na forma do art. 2.º da Resolução n.º 8/CDPEB/2019, de 7 de agosto de 2019, conforme proposta constante no anexo do relatório parcial desse subcolegiado (grifo nosso).*

Como visto, os trabalhos prévios realizados pelo Grupo Técnico do CDPEB, como “as diretrizes destinadas a orientar a elaboração do Plano de Consulta [...] e autorizar a feitura do mencionado Plano pelo Grupo Técnico”, não têm amparo na Convenção n.º 169. As discussões que envolvem todo o processo da consulta, incluindo a sua preparação, denominada “pré-consulta”, só têm amparo legal com a participação livre e qualificada dos *quilombolas de Alcântara*, na medida em que a pré-consulta constitui uma fase constitutiva da consulta; em outras palavras, ela faz parte da consulta propriamente dita, como explica Silva (2019). A autora esclarece:

Por isso, torna-se importante insistir que a primeira etapa de um processo consultivo deve ser a etapa informativa, também chamada de “pré-consulta”, onde se conformarão os esforços conjuntos do Estado e dos povos e comunidades para estabelecer o plano de consulta prévia (SILVA, 2019, p. 79, grifo nosso).

O caso torna-se mais grave ainda porque os *quilombolas de Alcântara* nem sequer têm conhecimento dos propósitos que envolvem a feitura do Plano de Consulta pelo Grupo Técnico. Afinal, esse Plano de Consulta diz respeito à expansão do Centro de Lançamento de Alcântara ou Centro Espacial de Alcântara, à execução das mudanças de realocação das famílias de *quilombos* ou às ações e obras definidas aleatoriamente pelo Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro?

Com efeito, todas essas medidas, ações e obras deliberadas *a priori* e de modo arbitrário pelo governo, portanto, desprovidas de boa-fé, afrontam o conteúdo explícito do direito de consulta, que deverá ser prévia, livre e informada e de boa fé. Sublinha Marés de Souza Filho (2019) que a falta de qualquer um desses adjetivos, que dão conteúdo ao direito, implicaria a nulidade da consulta, pois não é possível imaginar uma consulta destituída dessa forma e desse conteúdo.

### 7.1 Horizonte do processo de consulta prévia: consentimento como requisito

Os “guias oficiais” da OIT (2009)<sup>41</sup>, as decisões das cortes internacionais e juristas de distintas nacionalidades têm reafirmado, por sua vez, a obrigatoriedade da participação livre e informada dos grupos sociais afetados em todas as etapas do

---

<sup>41</sup> Consultar também Tomei e Sewpston (1999).



processo de consulta, “mediante procedimientos apropiados” (Convenção n.º 169, art. 6.º, “a”), com o propósito de lograr o consentimento, incluindo “la opción de *negar el consentimiento*” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2009, p. 64, grifo nosso)<sup>42</sup>. Negar o consentimento, pelo visto, está em consonância com os princípios que norteiam a Convenção n.º 169, para a proteção dos sujeitos coletivos diferenciados. A garantia da existência coletiva desses grupos sociais diferenciados é a certeza da nossa humanidade.

A possibilidade de se chegar a um consentimento sobre as medidas propostas envolve uma enorme responsabilidade do Estado – e não do empreendedor, como temos visto em algumas decisões isoladas do Poder Judiciário brasileiro –, que deve conduzir todo o procedimento de consulta e de consentimento prévio – partes indissociáveis do mesmo processo (SILVA, 2017; 2019) –, de tal modo que os grupos sociais afetados tenham plenas condições de participar e de influir nas decisões (ANAYA, 2005), já que elas devem ser compatíveis com os direitos substantivos dos *quilombolas de Alcântara*, no caso.

O consentimento como finalidade do processo de consulta significa que o Estado deve organizar os procedimentos de tal modo que estejam orientados para o êxito do consentimento ou do acordo. Todavia, há situações nas quais “o con-

---

<sup>42</sup> Com enfoque analítico, César Rodríguez Garavito (2012) constata que essa política não se restringe à OIT, mas faz parte das estratégias de uma série de organizações (Banco Mundial, Conselho Internacional de Minérios e Metais, organizações não governamentais) para disputar a regulação da etnicidade em tempos de globalização, que o autor denomina “*etnicidad.gov*”.

sentimento não é só o horizonte ou finalidade de um procedimento, mas requisito para que o Estado tome uma decisão” (YRIGOYEN FAJARDO, 2011, p. 119). Segundo Yrigoyen, é o caso de situações previstas normativamente e outras nas quais se podem colocar em risco direitos fundamentais dos povos, como a integridade ou o modo de subsistência, como o que tem estabelecido a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Trata-se de situações para as quais o direito internacional exige o consentimento prévio, livre e informado para que o Estado possa adotar uma decisão.

Compreende-se a gravidade das ameaças e das violações aos territórios étnicos de Alcântara, de modo que fica evidente a necessidade de obtenção do consentimento prévio, livre e informado, tanto para o caso de deslocamento compulsório, a fim de evitar a remoção ou a realocação forçada, quanto para a instalação de atividades militares e megaprojetos de desenvolvimento.

Nos casos envolvendo povos e comunidades tradicionais, aplicam-se as normas de tratados de direitos humanos sobre os direitos fundamentais dos povos indígenas, de forma análoga aos direitos sobre quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, no que concerne ao direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado.

Explica James S. Anaya, então relator da Organização das Nações Unidas (ONU) para os povos indígenas:

la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas (ANAYA, 2009, p. 18).

Conforme precedentes da CIDH, quando se tratar de planos de desenvolvimento ou de intervenção em grande escala que gerem um maior impacto dentro do território, o Estado tem a obrigação não só de consultar, como também de obter o consentimento prévio, livre e informado, segundo os costumes e tradições das comunidades afetadas<sup>43</sup>.

Isso requer que os governos estabeleçam um diálogo permanente, com o objetivo de informar os grupos sobre as possíveis consequências de suas decisões. A atribuição do papel de mediador da consulta ao Estado deve-se ao fato de que a ele cabe assegurar a esses grupos sociais diferenciados a sua existência física e social.

---

<sup>43</sup> CIDH. Caso Pueblo de Saramaka vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007; CIDH. Caso Pueblo Kichwa Sarayaku vs. Ecuador. Sentença de 27 de junho de 2012.

## 7.2 Caráter vinculante dos protocolos comunitários: criando consensos para organizar a interlocução com o Estado

No caso dos *quilombolas de Alcântara*, eles já se manifestaram publicamente a respeito, pretendem ser consultados previamente, “mediante procedimentos apropriados”. Por esse motivo, elaboraram e apresentaram à sociedade um documento base para a consulta e o consentimento, intitulado “Texto base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA” (2019).

O protocolo de consulta comunitário autônomo, que assegura a autodeterminação das comunidades de *quilombos de Alcântara*, foi produzido no tempo dos grupos ao longo dos últimos anos (2018-2020), envolvendo a totalidade das comunidades afetadas<sup>44</sup>, incluindo as famílias que foram realocadas forçadamente para as agrovilas na década de 80, pois elas também vão sofrer violações nos seus direitos com a nova etapa do Centro de Lançamento de Alcântara ou Centro Espacial de Alcântara.

---

<sup>44</sup> Aproximadamente 200 comunidades de *quilombos* fazem parte do Protocolo, todas elas situadas no município de Alcântara (MA), representadas pelas seguintes instituições: Associação do Território Quilombola de Alcântara (Atequila); Sindicato dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara (STTR/Alcântara); Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Município de Alcântara (Sintraf/Alcântara); Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (Mabe); Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (Momtra); as associações comunitárias de cada comunidade.

Ao procurar garantir aos *quilombolas* o seu jeito próprio de decidir sobre questões relevantes que afetem os direitos coletivos, o texto básico do protocolo dos *quilombolas de Alcântara* estabelece de forma precisa e didática “Quem deve ser consultado e consultada?” (TEXTO..., 2019, p. 17-19) e “Como deve ser feita a consulta?” (TEXTO..., 2019, p. 24-27), além de organizar os fluxos do processo que envolve as etapas de “Comunicação e pré-consulta” (TEXTO..., 2019, p. 28-29) e de “Reuniões nos quilombos” (TEXTO..., 2019, p. 30-32).

Os protocolos são, assim, a *tradução escrita dos consensos internos de cada povo para se relacionar com os Estados nacionais*. Ou, dito de maneira mais a gosto do Estado brasileiro: a expressão escrita dos usos, costumes e tradições de cada povo para responder às consultas a serem feitas pelo Estado nacional em cumprimento à Convenção n.º 169 da OIT (SOUZA FILHO, 2019, p. 39, grifo nosso).

Ao expressar a vontade coletiva dos *quilombolas de Alcântara* de responder adequadamente à consulta – que geralmente envolve temas caros, relativos a ameaças à integridade física e cultural –, o protocolo é um instrumento jurídico que possibilita ao Estado uma melhor interlocução com esses grupos sociais diferenciados, daí não haver impedimento ou motivação legal que vede o seu uso.

O caráter vinculante do protocolo de consulta é inconteste por razões legalmente definidas na Convenção n.º 169 da

OIT. Segundo Souza Filho (2019), o Estado é obrigado a promover a consulta, que deve ser feita “mediante procedimentos apropriados”, guardando respeito aos usos, costumes e tradições de cada comunidade.

Se é obrigação do Estado realizar a consulta respeitando a forma legal definida, o “Texto base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA” é perfeitamente legítimo e válido, não havendo, portanto, motivos legais que possam justificar a decisão do Estado de aprovar diretrizes para o Plano de Consulta e muito menos autorizar a sua feitura (Resolução n.º 11/2020, art. 4.º). “Quando o Estado impõe a sua forma de consulta, está, por este simples fato, violando o direito de consulta e, portanto, inutilizando-a para os fins da Convenção” (SOUZA FILHO, 2019, p. 45, grifo nosso).

### **8 Sobre a decisão de executar as mudanças de realocação das famílias de quilombos em plena pandemia da COVID-19**

A República Federativa do Brasil, em pleno período de pandemia provocada pela COVID-19, publicou, em 27 de março de 2020, no *Diário Oficial da União*, a Resolução n.º 11, de 20 de março de 2020, do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, que prevê expressamente

a execução das mudanças de realocação das famílias de *quilombos de Alcântara*, no conjunto de ações e obras previstas na matriz de responsabilidade dos órgãos que integram o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, *in verbis*:

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

I - para o Ministério da Defesa:

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

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

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

a) estabelecer, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, ambos articulados com o Governo do Estado do Maranhão

e com a Prefeitura Municipal de Alcântara, arranjos produtivos compatíveis com os aspectos fisiográficos e as características demográficas e socioeconômicas das *comunidades quilombolas realocadas*, bem como os recursos necessários à sua implementação;

b) realizar, por meio da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, chamada pública para identificação de práticas coerentes com a vocação da agricultura e da pecuária familiares das comunidades quilombolas, bem como para orientação sobre as técnicas selecionadas para essas comunidades;

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

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

III - para o Ministério da Educação:

a) definir as diretrizes para a construção de escolas, quando necessárias, e articular a disponibilização dos recursos necessários para essa finalidade; e

b) articular com o Governo do Estado do Maranhão e a Prefeitura Municipal de Alcântara a lotação de profissionais da educação para a região das comunidades quilombolas do município, bem como a mobília e a manutenção de eventuais escolas construídas.

IV - para o Ministério da Cidadania:



- a) definir diretrizes e articular a disponibilização dos recursos necessários para a construção de espaços de convivência, com base nos *projetos de reassentamento das comunidades quilombolas afetadas*, e em conformidade com os programas já existentes no âmbito do Ministério da Cidadania;
- b) avaliar, em conjunto com as *comunidades quilombolas afetadas* e os gestores dos poderes estadual e municipal, a viabilidade de implantação de um equipamento social, nos moldes do conhecido como Estação Cidadania, integrado ao projeto arquitetônico de reassentamento, para servir a todas as comunidades da região; e
- c) avaliar, pelo Programa de Aquisição de Alimentos, *a compra de alimentos produzidos nas agrovilas, após o reassentamento*, de acordo com os normativos e regramentos daquele Programa.

V - para o Ministério da Saúde:

- a) definir o memorial descritivo, prover os recursos necessários e contratar a construção de postos de saúde, quando necessários, para atendimento compartilhado pelas comunidades quilombolas; e
- b) articular com o Governo do Estado do Maranhão as lotações de profissionais de saúde nos postos de saúde eventualmente construídos para atendimento compartilhado pelas comunidades quilombolas.

VI - para o Ministério de Minas e Energia:

- a) coordenar a implantação, articular a disponibilização de recursos e a implantação da infraestrutura necessária ao fornecimento de energia elétrica para *as comunidades quilombolas reassentadas*.

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

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

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

VIII - para o Ministério do Turismo:

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

b) elaborar e implementar projeto de um museu dedicado aos aspectos históricos e culturais das comunidades quilombolas, com ênfase nas peculiaridades dos povos que habitam a região da península de Alcântara, no Maranhão, provendo os recursos necessários para tal finalidade e estabelecendo mecanismos de governança, diretamente ou por meio de suas entidades vinculadas; e

c) inserir, por meio do Instituto Brasileiro de Turismo, a região de Alcântara, Estado do Maranhão, nas ações de promoção do turismo no território nacional.

IX - para o Ministério do Desenvolvimento Regional:

- a) articular, com Governo do Estado do Maranhão e com a Prefeitura Municipal de Alcântara, a implantação de malha viária e suas estruturas pertinentes, inclusive as redes pluviais, para cada comunidade quilombola diretamente afetada pela consolidação do Centro Espacial de Alcântara,
- b) articular a disponibilização dos recursos necessários para a implantação da malha viária e suas estruturas pertinentes e supervisionar sua execução; e
- c) *definir as diretrizes para a construção de moradias para as famílias quilombolas que serão realocadas da área destinada à Consolidação do Centro Espacial de Alcântara*, bem como articular a disponibilização dos recursos necessários para essa finalidade.

X - para a Fundação Nacional de Saúde:

- a) planejar a implementação e a implantação da infraestrutura necessária ao fornecimento de água potável para as comunidades quilombolas, articular a disponibilização dos recursos necessários para alcançar esse objetivo e supervisionar a execução dos trabalhos; e
- b) planejar a implementação e a implantação da infraestrutura necessária ao esgotamento sanitário para as comunidades quilombolas, articular a disponibilização dos recursos necessários para alcançar esse objetivo e supervisionar a execução dos trabalhos.

Diante da aludida Resolução, a Defensoria Pública da União, por meio do Ofício n.º 3551005/2020-DPU/DRDH MA, de 30 de março de 2020, requereu informações e documentos produzidos no âmbito do Comitê de

Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, colegiado de assessoramento ao Presidente da República, instituído pelo Decreto n.º 9.839, de 14 de junho de 2019, e coordenado pelo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Em resposta, registrada no Ofício n.º 47/2020/DAAE/SCS/GSI/PR, datado de 13 de abril de 2020, o Estado brasileiro, por meio do Ministro de Estado Chefe do Gabinete Institucional da Presidência da República, general da reserva Augusto Heleno Ribeiro Pereira, delineou, com clareza, o processo de remoção de diversas comunidades tradicionais que constituem o território étnico de Alcântara, *in verbis*:

e) “Qual a área de interesse do Estado para a consolidação do Centro Espacial de Alcântara? Favor enviar a área em georreferenciamento, contendo sua localização, dimensão e a indicação das comunidades quilombolas (incluindo suas residências, áreas de roças, recursos naturais utilizados, e áreas de interesse histórico e cultural) às quais a área de interesse do Estado se sobrepõe”. R. As informações de georreferenciamento da área de interesse do Estado para a consolidação do Centro Espacial de Alcântara, bem como as relativas aos quantitativos de pessoas, propriedades e patrimônios históricos, serão levantadas pelos órgãos integrantes do CDPEB que possuem competências e expertises nessa matéria, e servirão de base para o documento final de governo que conterá todo o planejamento elaborado no âmbito do Grupo Técnico;

f) “Quais, quantas e onde residem as famílias que serão relocadas? Para onde serão relocadas, quando e em quais condições? Fornecer cópia dos projetos de reassentamento das comunidades quilombolas afetadas”. R. No mesmo sentido que a resposta anterior, os projetos de reassentamento das comunidades quilombolas de Alcântara dependem dos levantamentos que serão realizados in loco pelos competentes órgãos da administração pública;

g) “Quais as providências que o Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica está adotando para efetivar a mudança das famílias a serem relocadas?”. R. A efetivação das mudanças de famílias depende dos levantamentos fundiário e socioeconômico que serão realizados na área de interesse do Estado para consolidação do Centro Espacial de Alcântara;

h) “Qual a localização georreferenciada da área de 12.645 ha a ser usada pelo Centro Espacial de Alcântara e dos três corredores de acesso à faixa do litoral?”. R. O levantamento do georreferenciamento da área de 12.645 ha, bem como dos citados corredores, é responsabilidade do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa, conforme consta na Resolução n.º 11/CDPEB/2020, e quando for realizado será incorporado ao documento de governo que deverá ser apresentado para aprovação do Plenário do CDPEB;

j) “Qual o fundamento jurídico que assegura o direito do Ministério da Defesa e Centro Espacial de Alcântara à utilização da área de 12.645 ha que vai além da atual área do CLA, constante no Relatório Técnico de Identificação e Demarcação publicado no Diário Oficial da União de 4 de Novembro de 2008?”. R.

Convém esclarecer que a área de interesse do Estado brasileiro para a consolidação do Centro Espacial de Alcântara, no município de Alcântara, no Maranhão, foi declarada de utilidade pública para fins de desapropriação e implantação de um Centro Espacial, conforme dispõe o Decreto n.º 7.820, de 11 de setembro de 1980, do Governo do Estado do Maranhão, bem como o Decreto Presidencial de 8 de agosto de 1991, que retificou a área do Programa Espacial Brasileiro, em Alcântara, para 62.000 ha. Desde então, o Estado brasileiro realizou vultosos investimentos nas fases iniciais I e II do projeto espacial, que resultaram na criação do que hoje é conhecido como Centro de Lançamento de Alcântara – CLA. Essa medida se encontra adequada aos termos do art. 218 da Constituição Federal, que atribui ao Estado a tarefa de promover e incentivar “o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”. No ano de 2008, mais de vinte anos após a afetação da área para o desenvolvimento do Centro Espacial de Alcântara, é que o Estado emitiu um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, identificando possível ocupação daquela área por remanescentes das comunidades quilombolas. Desse modo, por mais que o RTID não tenha carga decisória, devendo esse ato ser confirmado por decisão do Presidente do INCRA, após as fases de impugnações e conciliação, sua publicação já demonstrava a sobreposição geográfica de duas políticas públicas naquela localidade, uma de caráter social afeta a direito de comunidades tradicionais e outra relacionada à defesa nacional e ao desenvolvimento tecnológico. Por esse motivo, o

Estado brasileiro, com fulcro no art. 11 do Decreto n.º 4.887/03, deu início às atividades de conciliação e mediação no âmbito da Câmara de Conciliação da Administração Federal (AGU), que resultaram na redução da área do Programa Espacial Brasileiro em Alcântara - MA para o mínimo necessário e imprescindível, correspondente à 21.901 ha dos 62.000 ha previstos originalmente para o projeto espacial. Entretanto, em razão da *ocupação de parte dessa área, não apenas por comunidades quilombolas, mas por outros moradores*, há a necessidade de construção de uma proposta conciliatória, que envolve o estabelecimento de políticas públicas compensatórias para os envolvidos nesse processo, a serem negociadas em processo de consulta em fase de planejamento, nos termos do que preconiza a Convenção n.º 169 da OIT; m) “Qual a metodologia e como será feito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária o cadastramento socioeconômico das comunidades quilombolas a serem deslocadas e reassentadas?” R. Trata-se de responsabilidade atribuída ao INCRA do MAPA, que elaborará a metodologia a ser aplicada ao caso concreto, bem como estabelecerá o cronograma de atividades de realização do levantamento socioeconômico na localidade [...] (grifo nosso).

A Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República consiste basicamente num *conjunto de medidas preparatórias para executar as mudanças de realocação de mais de 2 mil famílias de quilombos de Alcântara*.

Essa medida articula-se com a publicação do Edital 02/2020, pela AEB, com chamamento público para “identificar as empresas, nacionais ou estrangeiras, que tenham interesse em realizar operações de lançamentos suborbitais e orbitais empregando o Centro Espacial de Alcântara (CEA), bem como prover informações sobre o processo contratual, incluindo os processos de licenciamento e autorização para lançamento espacial”, aberto até 31 de agosto de 2020.

A distribuição de competências estabelecida pela Resolução n.º 11, destinada à adoção de medidas necessárias ao processo de realocação de comunidades de *quilombos* – já cronologicamente pontuadas no “Plano para implementação de novos locais de lançamento na zona de expansão do CLA”<sup>45</sup> –, sugere que a consulta seria na verdade mera prestação de informações aos *quilombolas* acerca das deliberações e ações já planejadas para a retirada e a reorganização das comunidades afetadas pela consolidação do CLA/CEA.

O projeto de consulta em elaboração pelo GSI foi apresentado a partir de concepção unilateral, por integrante do próprio Comitê que deliberou sobre sua aprovação, circunstância que sugere a existência de vício nas diretrizes já ratificadas para a referida consulta. O GSI nem considerou sequer a participação de órgão representativo das comunidades envolvidas, mesmo que seja admitida pelo Decreto n.º 9.839, de 14 de junho de 2019 (art. 3.º, § 3.º, II).

---

<sup>45</sup> Relatório Técnico n.º 005/SCPL/2017 do Comando da Aeronáutica/Ministério da Defesa.



As medidas, já repartidas entre os ministérios e autorizadas, podem ser executadas a qualquer momento, sem a realização de estudos necessários para avaliar os impactos socioeconômicos e ambientais resultantes da execução das mudanças de realocação de centenas de famílias de seus territórios tradicionais, incluindo as praias e os recursos naturais. O artigo 6.º, I, “a”, da Resolução n.º 11 prevê expressamente que o Ministério da Defesa providencie “a execução das mudanças das famílias realocadas, a partir do local onde hoje residem e até o local de suas novas habitações, incluindo o transporte de pessoas e semoventes”.

## **9 Considerações finais**

Pode-se afirmar que as medidas executivas propostas por meio das deliberações integrantes da Resolução n.º 11 são nulas de pleno direito, nos termos do artigo 2.º da Lei da Ação Popular. Em razão de seu caráter de manifesta operatividade e executividade, também são inconstitucionais e ilegais, por violarem o disposto a) no inciso IV do § 1.º do artigo 225 da CF, b) nas alíneas “f”, “g” e “h” do inciso XIV do artigo 7.º da Lei Complementar n.º 140/2011<sup>46</sup> e c) no inciso II do artigo 8.º e nos incisos III e IV do artigo 9.º da Lei Federal n.º 6.938/1981.

---

<sup>46</sup> Aqui com violação desdobrada do disposto na Resolução n.º 15/2002, do Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que regula o “processo de licenciamento de instalações nucleares”.

No mérito, a Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, mais do que apresentar propostas ou subsídios para a ação executiva daquele que detenha a competência legal para tanto, estabelece comandos para a antecipada ocupação dos territórios das comunidades de *quilombos de Alcântara* pelo Poder Público, tudo em função das atividades do Programa Espacial Brasileiro. Mesmo uma leitura superficial do ato normativo permite perceber o risco oriundo da expansão das atividades espaciais em prejuízo dos direitos fundamentais dos *quilombolas*. As ações e obras já repartidas entre os ministérios e autorizadas podem ser executadas a qualquer momento, sem obediência a qualquer comando normativo.

As informações necessárias para avaliar os impactos socioambientais no frágil ecossistema da região, decretado sítio Ramsar, por sua vez, resultantes da execução das mudanças de realocação de centenas de famílias de suas terras, praias e recursos naturais de uso tradicional, nem sequer foram suscitadas. Os ditames estabelecidos pela Resolução causará interferência direta no mínimo existencial-ecológico das comunidades, com reflexos negativos no patrimônio material e imaterial dos grupos.

Pelo visto, a Resolução avança ilegalmente sobre os direitos e interesses das comunidades *quilombolas de Alcântara*, em confronto direto com diversas garantias constitucionais, como o direito dos *quilombolas* à propriedade definitiva de suas terras, e com os tratados internacionais de direitos humanos.

Portanto, é nula a Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, do general da reserva Augusto Heleno Ribeiro Pereira, Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que publicou ato inválido do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, como são nulos quaisquer outros atos que visem à execução das mudanças de realocação das famílias de *quilombos* de Alcântara, sem a devida consulta e consentimento prévio, livre e informado, como determina a Convenção n.º 169 da OIT. Deve a União Federal abster-se de adotar quaisquer providências administrativas no sentido de discutir, preparar ou promover a realocação forçada das famílias de *quilombos*, no município de Alcântara, sobretudo durante este período em que está a vigorar o estado de calamidade nacional decorrente da pandemia global da COVID-19, sob pena de agravar os crimes de violação dos direitos humanos das comunidades *quilombolas* já em curso.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Sylvio Fróes. **Na terra das palmeiras**: estudos brasileiros. Rio de Janeiro: Officina Industrial Graphica, 1931.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara**: laudo antropológico. Brasília, DF: MMA, 2006. 2 v.

ANAYA, S. James. **Los pueblos indígenas en derecho internacional**. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

ANAYA, S. James. Una cuestión fundamental: el deber de celebrar consultas. *In*: NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. 12º período de sesiones, Tema 3 de la agenda. 15 jul. 2009. p. 13-21.

ANDRADE, Maristela de Paula; SOUZA FILHO, Benedito (org.). **A dois graus do Equador**: o Estado brasileiro contra os quilombolas de Alcântara. São Luís: EDUFMA, 2020. *E-book*.

BOLSONARO: “Quilombola não serve nem para procriar”. **Congresso em Foco**, 5 abr. 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bolsonaro-quilombola-nao-serve-nem-para-procriar/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sítios Ramsar**. Brasília, DF [2018?]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/instrumentos-de-gestao/s%C3%ADtios-ramsar>. Acesso em: 3 ago. 2018.

BUTLER, Judith. **Quadros de guerra**: quando a vida é passível de luto? 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

BUTLER, Judith. **Vida precária**: os poderes do luto e da violência. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. **Estudos de caso da Comissão Mundial de Barragens**: Usina Hidrelétrica de Tucuruí (Brasil). Relatório Final. Vlaeberg, África do Sul: Secretariado da Comissão Mundial de Barragens, nov. 2000. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Desktop/PNUD/tucuruu\\_rel\\_final.pdf](file:///C:/Users/User/Desktop/PNUD/tucuruu_rel_final.pdf). Acesso em: 24 ago. 2020.

ESCOBAR, Arturo. El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? *In*: LANDER, Edgardo (comp). **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2016. p. 131-161.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Genocídio. **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro, n. 9/10, p. 27-36, jan./jun. 1973.

LOPES, Raimundo. **Uma região tropical**. Rio de Janeiro: Cia Editora Fon-Fon e Seleta, 1970.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Plunder: When the Rule of Law is Illegal**. Hoboken, NJ: Blackwell Publishing, 2008.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 2. ed. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para los tribunales nacionales, y su diferenciación con el control de constitucionalidad. *In*: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle de convencionalidade: um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013. p. 465-546.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Prefácio. *In*: SÁ, Laís Mourão. **O pão da terra: propriedade comunal e campesinato livre na Baixada Ocidental Maranhense**. São Luís: EDUFMA, 2007. p. 17-22.

O QUE Jair Bolsonaro, Presidente-eleito, disse sobre os povos indígenas do Brasil. **Survival**, [2020]. Disponível em: <https://survivalbrasil.org/artigos/3543-Bolsonaro>. Acesso em: 24 ago. 2020.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica:** una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT. Ginebra: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009.

RAMOS, Alcida Rita. Introdução. In: RAMOS, Alcida Rita (org.). **Constituições nacionais e povos indígenas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 7-17.

REALE, Miguel. **Pluralismo e liberdade.** São Paulo: Saraiva, 1963.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. **Etnicidad.gov:** Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Comunidades negras em Alcântara.** Relatório de Pesquisa no 1.º Ofício da Comarca de Alcântara. São Luís: Gerur-UFMA, 1998. Mimeo.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil.** 2. ed. Manaus: Edições UEA, 2010.

SHIRAISHI NETO, Joaquim; Santos, SANTOS, Nonnato Masson Mendes dos; SEREJO, Jorge Alberto Mendes. **Parecer.** São Luís, 21 abr. 2017. Mimeo. 12 p.

SILVA, Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da. **O genocídio como crime internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. 2017. 239 f. Tese (Doutorado em Socioambiental e Sustentabilidade) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI). *In*: GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa de Luxemburgo, 2019. p. 47-107.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A força vinculante do protocolo de consulta. *In*: GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa de Luxemburgo, 2019. p. 19-45.

TERRAS de quilombo: uma dívida histórica. Direção: Murilo Santos. Realização: Associação Brasileira de Antropologia. Roteiro: Murilo Santos e Maristela de Paula Andrade. Argumento: Grupo de Trabalho de Laudos Antropológicos da ABA e



Murilo Santos. [2004?]. 51 min 12 s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=63ys-OqFDEE>. Acesso em: 12 ago. 2020.

TEXTO base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA. Alcântara: Associação do Território Quilombola de Alcântara/MA; Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Alcântara; Movimento dos Atingidos pela Base Espacial; Sindicato de Trabalhadores Rurais de Alcântara; Sindicato da Agricultura Familiar, out. 2019. 46 p. Disponível em: [http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo\\_Alcantara\\_web\\_final.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo_Alcantara_web_final.pdf). Acesso em: 12 ago. 2020.

TOMEI, Manuela; SEWPSTON, Lee. **Povos indígenas e tribais**: guia para a aplicação da Convenção n.º 169 da OIT. Brasília, DF: Organização Internacional do Trabalho, 1999.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. El derecho a libre determinación del desarrollo: participación, consulta y consentimiento. In: WILHELMI, Marco Aparicio (ed.). **Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio**: Conflictos y desafíos en América Latina. Barcelona: Icaria Editorial, 2011. p. 103-146.

# **ANEXO**

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 27/03/2020 | Edição: 60 | Seção: 1 | Página: 3

**Órgão: Presidência da República/Gabinete de Segurança Institucional/Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro**

## **RESOLUÇÃO Nº 11, DE 26 DE MARÇO DE 2020**

Publica as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro na Sétima Reunião Plenária.

**O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DO GABINETE INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**, na condição de COORDENADOR DO COMITÊ DE DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO (CDPEB), no uso das suas atribuições e tendo em vista as disposições do § 1º e do caput do art. 4º do Decreto nº 9.839, de 14 de junho de 2019, e do § 5º e do caput do art. 5º da Resolução nº 9, de 7 de agosto de 2019, do CDPEB, resolve:

Art. 1º Publicar as deliberações do Plenário do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, na Sétima Reunião, ocorrida em 4 de março de 2020, na forma do Anexo.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**AUGUSTO HELENO RIBEIRO PEREIRA**

## DELIBERAÇÃO DO COMITÊ DE DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO

Em reunião do Plenário, realizada no dia 4 de março de 2020, na Sala 97 do 4º andar do Palácio do Planalto, em Brasília, no Distrito Federal, o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro (CDPEB) resolveu:

Art. 1º Referendar a Resolução nº 10/CDPEB/2020, de 30 de janeiro de 2020, que prorrogou, por cento e oitenta dias, o prazo para conclusão dos trabalhos do Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro constituído na forma do art. 2º da Resolução nº 8/CDPEB/2019, de 7 de agosto de 2019, e incluiu como membros convidados desse Grupo o Ministério da Infraestrutura, o Ministério do Turismo e Fundação Nacional de Saúde.

Art. 2º Prorrogar por noventa dias, a contar de 4 de março de 2020, o prazo para conclusão dos trabalhos do Grupo Téc-

nico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro constituído na forma do art. 1º da Resolução nº 8/CDPEB/2019, de 7 de agosto de 2019.

Art. 3º Aprovar o relatório parcial do Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro constituído na forma do art. 2º da Resolução nº 8/CDPEB/2019, de 7 de agosto de 2019.

Art. 4º Aprovar as diretrizes destinadas a orientar a elaboração do Plano de Consulta às comunidades quilombolas do município de Alcântara, Estado do Maranhão, com vistas a atender ao estabelecido na Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, e autorizar a feitura do mencionado Plano pelo Grupo Técnico do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro constituído na forma do art. 1º da Resolução nº 8/CDPEB/2019, de 7 de agosto de 2019, conforme proposta constante no anexo do relatório parcial desse subcolegiado.

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

Art. 6º Aprovar a Matriz de Responsabilidades dos órgãos que integram o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, com as ações voltadas para as políticas públicas destinadas às comunidades que habitam a área de interesse

do Estado na consolidação do Centro Espacial de Alcântara, nos seguintes termos:

I - para o Ministério da Defesa:

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

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

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

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

b) realizar, por meio da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, chamada pública para identificação

de práticas coerentes com a vocação da agricultura e da pecuária familiares das comunidades quilombolas, bem como para orientação sobre as técnicas selecionadas para essas comunidades;

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

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

III - para o Ministério da Educação:

a) definir as diretrizes para a construção de escolas, quando necessárias, e articular a disponibilização dos recursos necessários para essa finalidade; e

b) articular com o Governo do Estado do Maranhão e a Prefeitura Municipal de Alcântara a lotação de profissionais da educação para a região das comunidades quilombolas do município, bem como a mobília e a manutenção de eventuais escolas construídas.

IV - para o Ministério da Cidadania:

a) definir diretrizes e articular a disponibilização dos recursos necessários para a construção de espaços de convivên-

cia, com base nos projetos de reassentamento das comunidades quilombolas afetadas, e em conformidade com os programas já existentes no âmbito do Ministério da Cidadania;

b) avaliar, em conjunto com as comunidades quilombolas afetadas e os gestores dos poderes estadual e municipal, a viabilidade de implantação de um equipamento social, nos moldes do conhecido como Estação Cidadania, integrado ao projeto arquitetônico de reassentamento, para servir a todas as comunidades da região; e

c) avaliar, pelo Programa de Aquisição de Alimentos, a compra de alimentos produzidos nas agrovilas, após o reassentamento, de acordo com os normativos e regramentos daquele Programa.

V - para o Ministério da Saúde:

a) definir o memorial descritivo, prover os recursos necessários e contratar a construção de postos de saúde, quando necessários, para atendimento compartilhado pelas comunidades quilombolas; e

b) articular com o Governo do Estado do Maranhão as lotações de profissionais de saúde nos postos de saúde eventualmente construídos para atendimento compartilhado pelas comunidades quilombolas.

VI - para o Ministério de Minas e Energia:

a) coordenar a implantação, articular a disponibilização de recursos e a implantação da infraestrutura necessária ao fornecimento de energia elétrica para as comunidades quilombolas reassentadas.

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

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

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

VIII - para o Ministério do Turismo:

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

b) elaborar e implementar projeto de um museu dedicado aos aspectos históricos e culturais das comunidades quilombolas, com ênfase nas peculiaridades dos povos que habitam a região da península de Alcântara, no Maranhão, provendo os recursos necessários para tal finalidade e estabelecendo mecanismos de governança, diretamente ou por meio de suas entidades vinculadas; e



c) inserir, por meio do Instituto Brasileiro de Turismo, a região de Alcântara, Estado do Maranhão, nas ações de promoção do turismo no território nacional.

IX - para o Ministério do Desenvolvimento Regional:

a) articular, com Governo do Estado do Maranhão e com a Prefeitura Municipal de Alcântara, a implantação de malha viária e suas estruturas pertinentes, inclusive as redes pluviais, para cada comunidade quilombola diretamente afetada pela consolidação do Centro Espacial de Alcântara,

b) articular a disponibilização dos recursos necessários para a implantação da malha viária e suas estruturas pertinentes e supervisionar sua execução; e

c) definir as diretrizes para a construção de moradias para as famílias quilombolas que serão realocadas da área destinada à Consolidação do Centro Espacial de Alcântara, bem como articular a disponibilização dos recursos necessários para essa finalidade.

X - para a Fundação Nacional de Saúde:

a) planejar a implementação e a implantação da infraestrutura necessária ao fornecimento de água potável para as comunidades quilombolas, articular a disponibilização dos recursos necessários para alcançar esse objetivo e supervisionar a execução dos trabalhos; e

b) planejar a implementação e a implantação da infraestrutura necessária ao esgotamento sanitário para as comunidades quilombolas, articular a disponibilização dos recursos ne-

cessários para alcançar esse objetivo e supervisionar a execução dos trabalhos.

Art. 7º Fica estabelecido o dia 20 de agosto de 2020 como data da próxima reunião do Plenário do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro.

Apoio:



FORD  
FOUNDATION



Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores  
e Agricultoras do Estrado do Maranhão (Fetaema)



Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores  
e Agricultoras Familiares de Alcântara-MA (STR Alcântara)



Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade (Nupedd)  
da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Grupo de pesquisa “Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade  
Hegemônica”, do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Pontifícia  
Universidade Católica do Paraná (PUCPR)



Grupo de estudos rurais e urbanos - UFMA