



## **O CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VERSUS BRASIL: INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E UM NOVO CONTEXTO DE VIOLAÇÕES FRENTE ÀS CONDENAÇÕES BRASILEIRAS NA CORTE INTERAMERICANA?<sup>1</sup>**

### **THE CASE OF QUILOMBOLA COMMUNITIES OF ALCÂNTARA VS BRAZIL: INDUCTION OF PUBLIC POLICIES AND A NEW CONTEXT OF VIOLATIONS IN FRONT OF BRAZILIAN CONDEMNATIONS IN THE INTER-AMERICAN COURT?**

Maria Valentina de Moraes<sup>2</sup>

Maria Eduarda Brandão Lopes<sup>3</sup>

**RESUMO:** As comunidades Quilombolas vêm enfrentando ao longo dos anos sérios problemas no que diz respeito à titulação de suas terras. Nesse contexto e a partir da perspectiva dialógica, questiona-se: O caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil, levado ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem gerado uma indução de políticas públicas à nível nacional? Objetiva-se, portanto, analisar quais as atividades e ações vêm sendo desenvolvidas pelo Estado em relação às comunidades quilombolas de Alcântara. Para isso, como objetivos específicos, inicialmente, será apresentado o Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Posteriormente, far-se-á uma explanação a respeito do Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara e um novo contexto de violações frente às condenações brasileiras já existentes na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e ao fim, realizar-se-á uma análise a respeito da agenda ministerial em prol das comunidades quilombolas e a indução de políticas públicas no Brasil. Utiliza-se, para tanto, o método de abordagem dedutivo, partindo-se da análise dos elementos destacados no Caso Comunidades Quilombolas de

<sup>1</sup> Este artigo é resultante das atividades do projeto de pesquisa ““Fórmulas” de aferição da “margem de apreciação do legislador” (Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers) na conformação de políticas públicas de inclusão social e de proteção de minorias pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo CNPq (Edital Universal – Edital 14/2014 – Processo 454740/2014-0) e pela FAPERGS (Programa Pesquisador Gaúcho – Edital 02/2014 – Processo 2351-2551/14-5). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP) e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP), ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

<sup>2</sup> Doutora e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES e bolsa CAPES no Processo nº. 88887.156773/2017-00, Edital PGCi nº 02/2015, Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil) e Universidad de Talca - Centro de Estudios Constitucionales de Chile - CECOCH (Chile). Integrante do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta", vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr.<sup>a</sup> Mônia Clarissa Hennig Leal. Pesquisadora do Projeto Integrador vinculado ao Direito Internacional sem Fronteiras e coordenadora da linha “a transformação do papel decisório dos sistemas regionais de proteção: procedimentos, fundamentos e reparações nas sentenças”. Professora na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e no Centro de Ensino Integrado Santa Cruz – CEISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2400734786644430>. E-mail: <mariavalentina.23@hotmail.com>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8298-5645>.

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista de Iniciação Científica (PUIC/UNISC), com o projeto: “Teoria da essencialidade (Wesentlichkeitstheorie) e discriminação algorítmica: standards protetivos em face do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH - proposta de parâmetros de controle”, coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mônia Clarissa Leal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8583586642726682>. E-mail: [brandao6@mx2.unisc.br](mailto:brandao6@mx2.unisc.br).



Alcântara versus Brasil, ainda em julgamento pela Corte IDH, para a situação específica do Estado brasileiro considerando as ações desenvolvidas pelo Ministério de Direitos Humanos e Cidadania em relação às comunidades quilombolas de Alcântara, bem como o método de procedimento analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica. É possível concluir que as ações nacionais sobre o tema guardam relação com as movimentações do caso em nível interamericano, não sendo possível afirmar, contudo, que há uma clara indução de políticas públicas neste momento.

**Palavras-chave:** Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil; Comissão Interamericana de Direito Humanos; Políticas Públicas.

**ABSTRACT:** Quilombola communities have been facing serious problems over the years regarding the titling of their lands. In this context and from a dialogical perspective, the question is: Has Brazil been adopting an induction of public policies, in view of the case of the Quilombola Communities of Alcântara versus Brazil, taken to the Inter-American Human Rights System? The objective, therefore, is to analyze which activities and actions have been developed by the State in relation to the quilombola communities of Alcântara. To this end, Brazil will initially be presented as specific objectives in the Inter-American Human Rights System. Subsequently, an explanation will be made regarding the Case of the Quilombola Communities of Alcântara and a new context of violations in relation to Brazilian convictions already existing in the Inter-American Court of Human Rights (IDH Court) and at the end, there will be a analysis regarding the ministerial agenda in favor of quilombola communities and the induction of public policies in Brazil. For this purpose, the deductive approach method is used, starting from the analysis of the elements highlighted in the Case Quilombola Communities of Alcântara versus Brazil, still under trial by the Inter-American Court, for the specific situation of the Brazilian State considering the actions developed by the Ministry of Human Rights and Citizenship in relation to the quilombola communities of Alcântara, as well as the analytical procedure method and the bibliographical research technique. It is possible to conclude that national actions on the topic are related to the developments in the case at the inter-American level, however, it is not possible to state that there is a clear induction of public policies at this time.

**KEY WORDS:** Quilombola Communities of Alcântara versus Brazil case; Inter-American Commission on Human Rights; Public policy.

## INTRODUÇÃO

Primeiramente, mostra-se essencial destacar a trajetória histórica das comunidades quilombolas como fator determinante de seus direitos, na medida em que, decorrente de um processo de resistência a injustificáveis formas de opressão e caracterizada por uma longa trajetória de lutas para preservar sua identidade, cultura e território. O reconhecimento dos direitos dos Quilombolas pela propriedade de suas terras foi alcançado no fim do século XX.



Todavia, mesmo com tal reconhecimento, às Comunidades nunca deixaram de enfrentar desafios no que diz respeito à titulação de suas terras. Diante do exposto, mostra-se imperioso questionar se o caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil, levado ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem gerado uma indução de políticas públicas à nível nacional.

Nesse viés, visando responder ao problema de pesquisa proposto, tem-se como objetivos específicos, inicialmente contextualizar a respeito do Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e fazer uma explanação a respeito do Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara, com destaque ao novo contexto de violações frente às condenações que o Estado brasileiro já possui na Corte IDH. E por fim, realizar-se-á uma análise a respeito da agenda ministerial em prol das comunidades quilombolas e a indução de políticas públicas que vêm sendo adotadas para reparação dos danos causados às comunidades quilombolas no Brasil como eventual resposta ao Sistema Interamericano.

Para isso, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se da análise dos elementos destacados no Relatório de Mérito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil, ainda em julgamento pela Corte IDH, para a situação específica do Estado brasileiro considerando as ações desenvolvidas pelo Ministério de Direitos Humanos e Cidadania em relação às comunidades quilombolas de Alcântara – elencadas a partir da solicitação de acesso à informação n.º (00105.001105/2024-93) –, bem como o método de procedimento analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica.

Inicia-se, então, pela apresentação da relação do Brasil com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e compreensão do Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

## **2. O Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara: um novo contexto de violações frente às condenações brasileiras na Corte Interamericana?**

A relação do Brasil com o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos não é recente, tendo o país ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) em 1992 e reconhecido a jurisdição da Corte em 10 de dezembro de 1998 – por meio do Decreto Legislativo n.º 89, promulgado em 8 de novembro de 2002, através do Decreto n.º 4.463. No ano de 1997 o Brasil é acusado perante a Comissão Interamericana de



Direitos Humanos pela primeira vez, frente a violações supostamente ocorridas no caso Nogueira de Carvalho não sendo considerado culpado, por decisão da Corte, em 2006.

Atualmente o Brasil possui 13 condenações perante a Corte IDH<sup>4</sup>, sendo que dessas, apenas uma relaciona-se com violações de direito à propriedade coletiva das terras e territórios de comunidades tradicionais<sup>5</sup>. É importante destacar, contudo, que a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos não se esgota ou mesmo se limita a atuação da Corte IDH, realizando a Comissão Interamericana um papel essencial na transformação da região, como bem pontua Bogdandy (2019, p. 243):

à questão se a América Latina é hoje um lugar melhor devido ao impacto da Convenção Americana pode-se responder que a situação segue sendo grave para muitas pessoas. Não obstante, parece seguro adotar a premissa que muitas pessoas estariam ainda em pior situação sem o Sistema Interamericano e o seu impacto sobre as constituições nacionais.

Sob essa perspectiva, é importante compreender o novo contexto de violações existentes em relação ao caso ora em análise, – especialmente frente às condenações já existentes na Corte IDH – e, posteriormente, aos elementos destacados no relatório de mérito da Comissão quanto ao Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil. Nenhuma das condenações sofridas até então relaciona-se diretamente com violações de direito à propriedade em face de comunidades quilombolas, sendo portanto, o Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara o primeiro nesse sentido – mesmo que ainda não sentenciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em 17 de agosto de 2001, os representantes de comunidades quilombolas<sup>6</sup> apresentaram uma petição, denunciando a responsabilidade internacional do Estado brasileiro na afetação à propriedade coletiva de 152 comunidades quilombolas localizadas no município de Alcântara

<sup>4</sup> São elas: Caso Ximenes Lopes (2006), Caso Escher e outros (2009), Caso Sétimo Garibaldi (2009), Caso Gomes Lund e outros (2010), Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (2016), Caso Favela Nova Brasília (2017), Caso Povo Indígena Xucuru e seus Membros (2018), Caso Herzog e outros (2019), Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares (2020), Caso Barbosa de Souza e outros (2021), Caso Sales Pimenta (2022), Caso Tavares Pereira e outros (2023), Caso Honorato e outros (2023).

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 5 de fevereiro de 2018.

<sup>6</sup> A petição foi apresentada pelos representantes das comunidades quilombolas de Samucangaua, Iririzal, Ladeira, Só Assim, Santa Maria, Canelatiua, Itapera e Mamuninha, situadas em Alcântara; pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH); pelo Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN); pela Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ); pela Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA); pelo Centro de Justiça Global; e pela Global Exchange



no Estado do Maranhão. Na petição, restou sustentado que tal afetação se deu devido à instalação do “Centro de Lançamento de Alcântara - CLA”<sup>7</sup>, sem respeitar os direitos à consulta e consentimento prévio das comunidades que ali viviam, bem como, devido à desapropriação das suas terras e territórios, à falta da emissão de títulos de propriedades e à falta de recursos judiciais para remediar tal situação. (CIDH, 2020)

Em relação à mencionada denúncia, o Estado manifestou-se no sentido de não ter responsabilidade internacional por violações de direitos humanos, uma vez que não foi omissor em relação à situação das comunidades instaladas na área do CLA. Sustentou ainda que, frequentemente adota medidas para garantir o desfrute dos direitos humanos, em particular os direitos econômicos, sociais e culturais, pelos membros das comunidades quilombolas (CIDH, 2020). Com efeito, em 21 de outubro de 2006 a Comissão aprovou o Relatório de Admissibilidade Nº 82/06 e posteriormente, no dia 12 de novembro de 2019 houve a realização de Audiência Pública.

Em seu relatório de mérito, a Comissão teceu considerações iniciais informando que a análise do presente caso foi feita com base na jurisprudência do sistema interamericano a respeito dos direitos dos povos indígenas e tribais<sup>8</sup> em razão da similitude desses grupos e considerando em especial suas características sociais, culturais e econômicas distintivas, incluindo a relação com seus territórios ancestrais. Por derradeiro, em suas considerações gerais a Corte relembrou a jurisprudência do caso Povo Xucuru<sup>9</sup> e seus membros versus Brasil, que se relacionava igualmente com o direito à propriedade coletiva das terras e territórios (CIDH, 2020).

Ademais, a CIDH observou que quando surge um conflito entre o interesse do Estado e a restrição ao direito às terras e territórios tradicionais, é necessário avaliar se o impacto resultante na propriedade é proporcional a um objetivo legítimo em uma sociedade democrática (como utilidade pública e interesse social), de modo a não negar a subsistência desses povos. Além disso, caso o projeto em questão leve à impossibilidade material dos povos indígenas ou

---

<sup>7</sup> A instalação do CLA se concretizou em 12 de setembro de 1980 quando o estado do Maranhão emitiu o Decreto Estadual nº 7.820 que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, uma área de Alcântara de 52.000 hectares, onde viviam 32 comunidades quilombolas.

<sup>8</sup> Conceito de “povo tribal”, a partir da Convenção 169 da OIT, entendido como “aqueles povos que não são indígenas ou originários na região que habitam, porém, do mesmo modo que os povos indígenas, compartilham condições que os distinguem de outros setores da coletividade nacional. (CIDH, 2020).

<sup>9</sup> Este caso abordou a longa luta do povo indígena Xucuru em busca de um domínio pleno e efetivo sobre o território situado em Pesqueira/PE, apesar de a Constituição Federal de 1988 garantir o direito fundamental à propriedade.



tribais continuarem ocupando suas terras e territórios tradicionais, declarou que o Estado tem a obrigação de:

- (i) conduzir um processo de consulta prévia, livre e informada seguindo parâmetros predefinidos e com o objetivo de obter consentimento; ii) realizar estudos ambientais e sociais culturalmente adequados; iii) oferecer terras alternativas de qualidade igual ou superior; e iv) conceder uma indenização. (CIDH, 2020, p.44)

Igualmente, a CIDH observou que um dos critérios para selecionar a área onde o CLA foi eventualmente estabelecido, foi a presença de “ocupantes”, com a realocação sendo considerada mais fácil devido à baixa densidade populacional. Ocorre que, a designação de “ocupantes” para as comunidades quilombolas decorre da falha do Estado brasileiro em não conceder títulos de propriedade de suas terras e territórios – situação que levou o caso do Povo Indígena Xucuru ao Sistema Interamericano, inclusive – o que evidentemente equivale a uma negação da identidade cultural e do reconhecimento do status das comunidades como um povo que detém uma conexão especial com suas terras. (CIDH, 2020)

Além disso, com relação à moradia, a CIDH reconheceu que o deslocamento interno é uma violação contínua e múltipla de direitos humanos, ou seja, uma violação que segue sendo praticada, até que as pessoas possam retornar aos seus lugares de origem de maneira voluntária, digna e em condições seguras ou se tenha realizado seu reassentamento voluntário e seguro em outra parte do país. (CIDH, 2020)

Com efeito, a Comissão fixou *standards* ressaltando que os territórios dos povos indígenas e tribais são considerados como sendo deles por conta de seu histórico uso e ocupação ancestral, e não pelo reconhecimento oficial do Estado. Nessa linha, igualmente fixou que os membros desses povos, mesmo que tenham saído ou perdido a posse de suas terras tradicionais, mantêm o direito de propriedade sobre elas, até mesmo com a falta de emissão de título. Outrossim, destacou que a consulta prévia deve ser realizada nas fases iniciais do plano de desenvolvimento ou investimento, pois o aviso antecipado permite que as comunidades tenham tempo para discutir internamente e fornecer uma resposta adequada ao Estado (CIDH, 2020).

De outro lado, em relação a indenização, a Comissão esclareceu que esta deve: “ser paga de forma prévia à efetivação do desapoderamento ou, eventualmente, em um breve lapso de tempo desde a tomada de posse dos bens pelo Estado (CIDH, 2020, p. 43) Nesse viés, concluiu que o Estado Brasileiro é responsável pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos: 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 13 (liberdade de expressão), 16 (liberdade de

associação), 17 (proteção à família), 21 (propriedade), 23 (direitos políticos), 24 (igualdade perante à lei), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana, combinados com os artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, bem como, pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos I, II, IV, VI, VIII, XIII, XIV, XVII, XX, XXII e XXIII da Declaração Americana dos Direitos Humanos. (CDH, 2020).

E, por fim, a CIDH (2020, p. 66) recomendou ao Brasil as seguintes medidas reparatórias:

<b>Medida determinada</b>	<b>Natureza da medida</b>
Adotar com a maior brevidade possível todas as medidas necessárias para realizar a delimitação, demarcação, titulação completa do território ancestral das comunidades quilombolas de Alcântara, garantido a elas a sua posse segura de acordo com os limites reconhecidos;	Delimitação, demarcação e titulação do território
Adotar com a maior brevidade possível todas as medidas necessárias para que as terras alternativas ocupadas atualmente pelas comunidades quilombolas reassentadas garantam a livre determinação dos membros dessas comunidades e seu direito a viver de maneira pacífica seu modo de vida tradicional. Isto implica, entre outras, a ampliação de extensão e melhoria de qualidade das terras alternativas e o levantamento de restrições e proibições relacionadas às moradias, livre trânsito, e uso das terras e atividades de subsistência;	Livre determinação dos membros
Através de consulta prévia, livre e informada com essas comunidades, realizar o ordenamento efetivo de terras alternativas e/ou se pertinente, a possibilidade de retorno às suas terras e territórios tradicionais;	Consulta prévia
Criar um fundo de desenvolvimento comunitário que inclua um plano para o exercício dos direitos sociais em consulta e coordenação prévia com as comunidades quilombolas identificadas no caso;	Fundo de desenvolvimento
Reparar integralmente, tanto pelos danos materiais e imateriais, as consequências das violações declaradas no presente relatório de mérito, concedendo medidas de satisfação, restituição, garantias de não repetição e indenização, incorporando um enfoque intercultural;	Reparação integral

<p>Assegurar que toda medida legislativa ou administrativa ou projeto, incluindo aqueles relacionados com projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades empresariais, suscetíveis de afetar os direitos ou interesses das comunidades quilombolas de Alcântara não se inicie ou continue em execução enquanto não se tenha cumprido com os parâmetros interamericanos em matéria de consulta e consentimento prévio, livre e informado;</p> <p>Adotar as medidas legislativas, administrativas ou de outra índole para evitar que no futuro se produzam fatos similares, dessa forma, realizando um controle de conformidade, em observância aos compromissos internacionais do Estado brasileiro estabelecidos na Convenção Americana.</p>	<p>Medidas legislativas e administrativas</p>
---	---

Fonte: produção própria a partir das recomendações realizadas pela Comissão Interamericana

Pelo exposto é possível observar que as medidas envolvem discussões já trazidas no contexto de proteção evidenciado no Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros, reforçando, contudo, a adoção necessária de medidas, por parte do Estado, de caráter legislativo e administrativo, que evitem a repetição dos fatos ou a produção de fatos similares. Sob este aspecto ressalta Krsticevic (2019) – analisando as medidas de não repetição determinadas pela Corte IDH, mas que operam sob a mesma lógica aqui retratada - que as decisões acabam constituindo-se como uma forma de reparação por si só, significativa para as vítimas e familiares.

Tal atuação da Comissão evidencia uma prática constante do Sistema Interamericano, no qual vem sendo adotado, como analisa Abramovich (2009, p. 28), um “modelo de litigio estructural de proteccion de grupos o colectivos, sin haber afinado y discutido con profundidad los límites o potencialidades de sus reglas procesales, su sistema de remedios, y sus mecanismos de seguimiento y supervisión de decisiones”. Considerando a característica de coletividade que identifica as comunidades quilombolas, esse reforço se faz ainda mais presente.

Diante de todos os aspectos analisados é importante compreender, então, se as reparações indicadas geraram uma indução de políticas públicas nacionais, considerando medidas anunciadas pelo Governo Federal em relação às comunidades quilombolas<sup>10</sup>, análise que se realiza na sequência.

<sup>10</sup> Tais notícias foram veiculadas oficialmente pelo Ministério da Igualdade Racial e também pelo governo do Maranhão, podendo as notícias serem consultadas em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt->



### 3. A agenda ministerial em prol das comunidades quilombolas e a indução de políticas públicas no Brasil

Antes de adentrar na análise proposta, cabe destacar que, embora o caso tenha sido admitido em 2006 e realizada audiência pública em 2019, em 5 de janeiro de 2022 o mesmo foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo realizada audiência pública junto ao órgão em 26 e 27 de abril de 2023. Como destacado, no início do ano de 2023 foram anunciadas medidas a serem realizadas pelo Governo Federal junto às comunidades quilombolas de Alcântara, indicando a internalização de *standards* fixados pelo SIDH.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ao enumerar os deveres dos Estados, indica em seu artigo 2 o dever de adotar disposições de direito interno<sup>11</sup> o que poderá ocorrer por meio de medidas legislativas ou de outra natureza que se façam necessárias. Ao longo dos anos, especialmente após os anos 2000<sup>12</sup>, as decisões interamericanas vêm adotando um caráter estruturante, voltado à não repetição dos fatos, exigindo as sentenças estruturantes, por exemplo, a intervenção de vários atores e entidades estatais, um alto comprometimento estatal – também orçamentário – e um conjunto complexo de ações coordenadas (Nash Rojas, 2015), elementos estes que são também comuns às políticas públicas.

Schmidt (2018, p. 127) propõe, como definição de política pública, que estas representam o “conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. Já Subirats et al. (2008, p. 38), identificam como elementos que compõem uma política pública, por exemplo:

problema público [...]. c) una coherencia al menos intencional [...]. d) existencia de diversas decisiones y actividades [...]. e) programa de intervenciones [...]. f) papel clave de los actores públicos [...]. g) existencia de actos formales [...]. h) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

---

[br/assuntos/copy2\\_of\\_noticias/governo-federal-realiza-acao-interministerial-em-alcantara-ma-nesta-quinta-6](https://www.ma.gov.br/assuntos/copy2_of_noticias/governo-federal-realiza-acao-interministerial-em-alcantara-ma-nesta-quinta-6) e <https://www.ma.gov.br/noticias/governo-federal-realiza-acao-interministerial-em-prol-de-comunidades-quilombolas-de-alcantara>.

<sup>11</sup> É a redação: “Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades” (OEA, 1969).

<sup>12</sup> Sobre a mudança de característica das sentenças da Corte Interamericana, ver (Moraes; Leal, 2023).



Bucci (2006), a sua vez, define três elementos necessários para a estruturação de uma política pública, sendo eles a ação-coordenação, enquanto atingimento dos objetivos propostos por meio da ação estatal e da coordenação; processo, enquanto sequência de atos voltados à concretização do fim pretendido; e programa, como delineamento da política pública em termos gerais. Pode-se dizer, assim, que tais elementos permitem a visualização de prioridades estatais e, mais do que isso, a partir da relação que as decisões de caráter estruturante estabelecem com as políticas públicas, permitem modificações em políticas já existentes ou mesmo a inserção daquele tema na agenda estatal (Moraes, Leal, 2024).

Sob tal perspectiva, buscou-se analisar eventual relação entre as ações que vem sendo adotadas nacionalmente e os delineamentos do caso Comunidades Quilombolas de Alcântara no Sistema Interamericano – sobretudo considerando que o caso ainda não foi sentenciado pela Corte, evidenciando um comprometimento estatal anterior à sentença. Dessa forma, por meio da ferramenta de acesso à informação, foi realizada solicitação<sup>13</sup> ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes questionamentos:

- 1 – Considerando as últimas notícias divulgadas sobre a atuação do MDHC em relação às Comunidades Quilombolas de Alcântara, quais as atividades e ações estão sendo realizadas?
- 2 – Já haviam sido realizadas iniciativas semelhantes nos anos anteriores?
- 3 – As ações realizadas guardam alguma relação com a denúncia do Brasil no Sistema Interamericano e os desdobramentos do caso perante à Corte Interamericana de Direitos Humanos?
- 4 – Além do MDHC, há algum outro Ministério ou órgão, federal ou local, envolvido nas ações?
- 5 – Há algum plano de ação que considere uma perspectiva estrutural de atuação, considerando a situação de vulnerabilidade do grupo?

Cabe analisar, assim, as respostas fornecidas pelo Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, sendo importante salientar que o mesmo tem atuado conjuntamente com a Advocacia Geral da união, visando encontrar alternativas para a titulação das terras das

---

<sup>13</sup> A Solicitação de Acesso à Informação foi realizada pela plataforma “Fala.BR”, sob o Protocolo NUP nº 00105.001105/2024-93.



Comunidades Quilombolas de Alcântara, em um Grupo de Trabalho Interministerial<sup>14</sup>. Ainda, existem tratativas junto ao Ministério da Igualdade Racial (MIR) e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

No que se refere ao questionamento realizado no Item 5, sobre a existência de algum plano de ação que considere uma perspectiva estrutura de ação, considerando a vulnerabilidade do grupo, a resposta limitou-se a indicar que compete ao Ministério da Igualdade Racial, encaminhando o Decreto que o estrutura – Decreto n.º 11.346. Evidencia-se o desconhecimento sobre a definição de ações estruturais, as quais não se limitam a questões raciais ou grupais, mas as ações a serem realizadas em consonância com o recomendado pela Comissão IDH.

Os itens 2 e 3 trazem informações bastante relevantes, indicando a inexistência de ações coordenadas em anos anteriores – e, conseqüentemente, a inserção do tema na agenda pública, primeiro elemento do ciclo das políticas públicas. Antes de analisar as informações prestadas, é importante recordar todos os elementos que envolvem o ciclo das políticas públicas. As teorias que trabalham com um ciclo das políticas públicas definem como fases: a) a identificação do problema; b) a inserção na agenda política; c) a formulação/programação da política pública; d) sua implementação; e) avaliação dos seus efeitos e impactos (Subirats *et al.*, 2008; Schmidt, 2018; Brum, 2014).

Assim, ao gerar uma resposta nacional às discussões interamericanas que envolvem o caso, o problema é inserido novamente na agenda nacional, mesmo sem a notificação para cumprimento da sentença, uma vez que o caso ainda não foi julgado, dependendo da boa-fé estatal para atuação. Nessa linha, sobre as iniciativas semelhantes já realizadas em anos anteriores (item 2), destaca o MDHC (2024, p. 2), citando as informações recebidas, que “A Assessoria Especial de Defesa da Democracia, Memória e Verdade informou que as iniciativas que foram tomadas anteriormente não se assemelharam integralmente às ações que se pretendem neste momento”.

Faz referência, contudo, à existência anterior do Grupo Executivo Interministerial (GEI – Alcântara) que foi criado em 2004 “com mais 22 órgãos federais, cujo objetivo era articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias para o desenvolvimento sustentável do município de Alcântara, Maranhão”, possivelmente criado em resposta à denúncia apresentada à Comissão

---

<sup>14</sup> Segundo a resposta oficial do órgão, o Grupo de Trabalho Interministerial foi instituído pelo Decreto n.º 11.502 de 25 de abril de 2023.



no ano de 2001. Não houve especificação sobre resultados ou mesmo a interrupção dos trabalhos.

São citados, ainda, outros decretos e portarias interministeriais que envolvem ações relativas “regularização fundiária, ambiental, ao assentamento e apoio à agricultura familiar e de base comunitária” (MDHC, 2024, p. 2), sendo estes de caráter mais geral ou reflexos da necessidade de regulamentação da Convenção n.º 169 da OIT, sobre povos indígenas e tribais, não diretamente relacionados ao caso levado ao SIDH. Percebe-se, assim, um significativo lapso temporal em relação à articulação para a construção de uma resposta satisfatória às violações denunciadas sobre o caso, passando-se praticamente 20 anos até a criação do Grupo de Trabalho Interministerial citado.

Questionados diretamente sobre as ações realizadas guardarem relação com a denúncia do Brasil ao Sistema Interamericano, embora destacado que não esteja autorizado a informar sobre informações referentes à processos em trâmite, sob pena de prejudicar o procedimento, o Ministério de Direitos Humanos e Cidadania referiu a competência da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais para “articular a implementação de atos necessários ao cumprimento de decisões de organismos internacionais motivadas por violação dos direitos humanos” (MDHC, 2024, p. 2).

Entretanto, destacou que “informou que mobilizou diversos setores do Estado com o objetivo de dar cumprimento às recomendações emitidas pelos órgãos do sistema (*sic*) interamericano de direitos humanos” (MDHC, 2024, p. 3). Ou seja, confirmou que as mobilizações realizadas no início de 2023 possuem relação com o andamento do caso, especialmente perante à Corte IDH, sendo as notícias de ações realizadas divulgadas às vésperas da realização das audiências públicas referentes ao caso junto à Corte IDH.

Percebe-se, assim, que as movimentações do caso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos tiveram reflexos nacionais em duas oportunidades: (i) possivelmente com a definição de um Grupo Executivo Interministerial em 2004<sup>15</sup>, três anos após a denúncia ser apresentada pelos petionários à Comissão Interamericana; (ii) com as ações realizadas pelo Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, em articulação com a Advocacia-Geral da União

---

<sup>15</sup> Importante referir que o atual governo brasileiro é também o governo que esteve na presidência entre 2003 e 2011, sendo as informações referidas alusivas ao período de governo iniciado em 2003, não sendo possível aferir a existência anterior a 2003 de grupos de trabalho em tal sentido ou mesmo sobre a continuidade dos trabalhos do grupo constituído ao longo do período de governo supracitado.



por meio do Grupo de Trabalho Interministerial, e com o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), no ano de 2023.

#### 4 CONCLUSÃO

Diante do panorama das condenações perante a Corte IDH, é evidente que o Brasil enfrenta desafios significativos em garantir o pleno respeito aos direitos das comunidades tradicionais, em particular no que diz respeito à propriedade coletiva das terras, estando o caso em análise no Sistema Interamericano desde o ano de 2001 sem ações nacionais concretas para atendimento às violações perpetradas pelo Estado. Com efeito, é notável que até o momento, nenhuma dessas condenações abordou diretamente as violações dos direitos à propriedade das comunidades quilombolas. Assim, o Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara destaca-se como um marco, representando o primeiro caso a abordar especificamente essas questões diante da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Destarte, diante do contexto apresentado em relação às medidas reparatorias sugeridas pela CIDH, tal como, a agenda ministerial em prol das comunidades quilombolas e a indução de políticas públicas, é possível concluir que as ações nacionais sobre o tema guardam relação com as movimentações do caso em nível interamericano, não sendo possível afirmar, contudo, que há uma clara indução de políticas públicas neste momento, especialmente considerando o caráter complexo que envolve uma política pública e a impossibilidade de visualizar as ações realizadas como integrantes de uma política específica – não excluindo-se a possibilidade de quem as mesmas geram, futuramente, modificações significativas em políticas nacionais existentes ou mesmo inaugurem políticas específicas sobre o tema em análise.

#### REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. De las violaciones masivas a los padrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos. *SUR – Revista Internacional de derechos humanos*, [s.l.], v. 6, n.º 11, 7-39, dez. 2009.

BOGDANDY, Armin von. O Mandato transformador do Sistema Interamericano: Legalidade e Legitimidade de um processo jurisgenético extraordinário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, p. 232-252, 2019.



BRUM, Guilherme Valle. *Uma teoria para o controle judicial de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório N° 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara. Brasil. 2020. Disponível em: [https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/BR\\_12.569\\_PT.PDF](https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/BR_12.569_PT.PDF). Acesso em: 28 mar 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil: informações do caso. 2022 Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/comunidades\\_quilombolas\\_de\\_alcantara.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/comunidades_quilombolas_de_alcantara.pdf). Acesso em 09 abr 2024.

KRSTICEVIC, Viviana. Reflexões sobre a Execução das Decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: KRSTICEVIC, V.; TOJO, L. *Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais*. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009. p. 15-104.

MORAES, M. V.; LEAL, M. C. H. Cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil: propostas de instrumentalização do Estado na perspectiva das sentenças estruturantes. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2024, no prelo.

MORAES, M. V.; LEAL, M. C. H. Sentenças estruturantes e Políticas Públicas na Corte Interamericana de Direitos Humanos: alguns fatores que dificultam o cumprimento das decisões. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 35, n. 13, mai./ago. 2023.

NASH ROJAS, Claudio. Tutela judicial y protección de grupos: comentario al texto de Néstor Osuna “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia”. In: BAZÁN, Víctor. *Justicia constitucional y derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*. Bogotá: Fundação Konrad Adenauer, 2015. p. 125-143.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019.

SUBIRATS, Joan *et al.* *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.