



PROTEÇÃO MULTINÍVEL DO DIREITO À CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA

Matheus Barbosa de Melo¹

Na América Latina, o direito à consulta prévia tem emergido como uma das principais reivindicações dos movimentos indígenas e quilombolas. Isso decorre do reiterado descumprimento da norma pelos governos nacionais, atribuindo-lhe o caráter de uma “instituição fraca”, isto é, uma mera “instituição de vitrine”², “que os atores estatais criam sem qualquer intenção de aplicar seriamente”³ (BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019, p. 18, tradução nossa). No Brasil, a realidade não diverge muito daquela encontrada nos demais países latino-americanos, o que fica evidenciado a partir da análise do caso Comunidades Quilombolas de Alcântara.

O grupo étnico, que vem sofrendo há décadas com os danos advindos da construção do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) (também conhecido como Base Espacial de Alcântara “Base”, ou Centro Espacial de Alcântara – CEA) em seu território, recentemente foi surpreendido por novas ameaças de deslocamentos compulsórios, provenientes da Resolução nº 11/2020 do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República. No entanto, o caso adquiriu novos contornos quando, em janeiro de 2022, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) denunciou formalmente o Estado brasileiro, dentre outras razões, pela violação ao direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) das comunidades quilombolas.

Trata-se do primeiro caso destinado a apurar a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pela violação ao direito à CCPLI na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), sendo esse um dos motivos

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: bmatheusmelo@gmail.com.

² “*Window dressing institution*” (original).

³ Texto no original: “*that state actors create without any intention of seriously enforcing*”.



pelo qual se reveste de fundamental importância para a proteção multinível dos direitos humanos de povos e comunidades tradicionais no Brasil. Diante desse quadro exsurge o seguinte questionamento: será que a tramitação do caso Comunidades Quilombolas de Alcântara no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) terá o condão de contribuir para o fortalecimento institucional do direito à CCPLI?

Destarte, nesse contexto se insere a discussão sobre as oportunidades e desafios à proteção multinível dos direitos humanos na América Latina. Conforme ressaltado por Urueña (2014, p. 23), inexistente um âmbito de proteção supranacional dos direitos humanos no contexto latino-americano (a exemplo o Tribunal de Justiça da União Europeia, no continente europeu), de modo que, ao se falar de proteção multinível de direitos humanos na região estar-se-á a tratar basicamente da interação entre os sistemas jurídicos nacionais e o SIDH. À luz do exposto, o trabalho objetiva verificar o potencial impacto do caso paradigma (Caso nº 12.569 da CIDH) para a eficácia do direito à CCPLI na experiência brasileira.

Para tornar possível a pesquisa, será utilizada a análise institucional como referencial teórico, partindo-se das concepções de Daniel Brinks, Steven Levitsky e Victoria Murillo para observar a força e fraqueza da instituição formal no contexto selecionado. Ademais, será empregado o método dedutivo, partindo-se de uma ideia geral, para, em seguida, aplicá-la ao caso concreto, considerando a hipótese de que os casos levados à Corte IDH possuem o potencial de promover mudanças institucionais significativas na produção e aplicação do direito nacional. Para tanto, adotou-se como metodologia a análise bibliográfica-documental, mediante a utilização dos seguintes meios de pesquisa: análise doutrinária, exame da legislação e de jurisprudência.

A cidade de Alcântara, localizada no estado do Maranhão, é nacionalmente conhecida por abrigar o maior contingente populacional quilombola do país. São aproximadamente 17.000 pessoas que se autodeclararam quilombolas, dentre as quais grande parte vive em uma das 210 comunidades quilombolas da zona rural do município (CONAQ, 2019). Essa



tradicionalidade característica da identidade étnica predominante contrasta com outro aspecto pelo qual a cidade é igualmente conhecida: na região situa-se o principal espaçoporto brasileiro, o CLA.

O projeto desenvolvimentista, construído na década de 1980, foi resultado dos esforços do governo militar para inserir o país entre o conjunto de nações desenvolvidas que detinham a tecnologia espacial. Contudo, para a sua instalação, 312 famílias de 23 comunidades quilombolas foram deslocadas compulsoriamente entre os anos de 1986 e 1987. Tais famílias foram alocadas em conjuntos habitacionais construídos pelo governo federal, as chamadas “agrovilas”, o que gerou uma série de problemas, tais como: insegurança alimentar, danos à cultura e à memória, a proibição de livre circulação no território, a falta de acesso às políticas públicas de educação, saúde, saneamento básico, transporte e outros.

Embora a Constituição Federal assegure a propriedade definitiva das terras tradicionais (art. 68, ADCT), o território quilombola nunca foi titulado pela União, fato que ensejou a denúncia do caso à CIDH em 16 de agosto de 2001. Em 21 de outubro de 2006 foi reconhecida a admissibilidade do caso, sendo o Relatório de Mérito nº 189/20 publicado em 05 de janeiro de 2022, ou seja, mais de quinze anos depois. Durante esse tempo, diversas iniciativas foram adotadas pelo governo brasileiro a fim de explorar economicamente o CLA, dentre elas, a assinatura, aprovação e implementação dos Acordos de Salvaguardas Tecnológicas (AST's) firmados com a Ucrânia (2002) e os Estados Unidos (2019) – ambos, sem a realização de procedimentos de CCPLI à população quilombola.

Diante desse quadro, ao final do Relatório de Mérito nº 189/20 a CIDH formulou uma série de recomendações ao Estado brasileiro, dentre elas, que fosse assegurado que nenhuma medida se iniciasse ou continuasse em execução enquanto não tivessem sido observados os parâmetros interamericanos em matéria de CCPLI. Além disso, recomendou a adoção de medidas legislativas, administrativas ou de outra índole que evitem a ocorrência de fatos similares no futuro, com a devida observância a



mecanismos que garantam a consulta, e, quando corresponda, a obtenção do seu consentimento, livre, prévio e informado.

O direito de consulta é assegurado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foi ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002 e promulgada através do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Além disso, encontra largo respaldo na jurisprudência da Corte IDH, que no caso *Kichwa Sarayaku vs. Equador* (2012) alçou a consulta prévia à condição de princípio geral do direito internacional. Nessa toada, destacou que “a obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais [...] está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1)”⁴ (CORTE IDH, 2018, p. 147).

Com o passar do tempo, diversos países da América Latina tentaram institucionalizar o direito à CCPLI. No entanto, Brinks, Levitsky e Murillo (2019, p. 14-15) afirmam que grande parte das leis de consulta prévia elaboradas podem ser caracterizadas como “insignificantes”, uma vez que as consultas, muitas vezes, são realizadas sobre objetos cujo resultado já foi decidido com antecedência, cumprindo-se apenas uma regularidade formal. Por razões como essa, alguns autores classificam o referido direito como uma “instituição fraca” (BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019; SCHILLING-VACAFLOR; FLEMMER, 2015).

No Brasil, a ausência de mecanismos formais de sanção pelo descumprimento da norma faz com que o direito à CCPLI seja sopesado com outros interesses, e, muitas vezes, descartado, quando os “custos do cumprimento” são superiores aos “custos da violação”⁵. São diversas as ações judiciais que denunciam a violação, o que, no mínimo, evidencia um *déficit* de efetividade da instituição formal. Esse fenômeno se deu também no caso

⁴ Texto no original: “*la obligación de consultar a los pueblos indígenas y tribales está en relación directa con la obligación general del Estado de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 1.1 de la Convención*”.

⁵ Tais conceitos são explorados por Tulia Falleti no artigo “*Social Origins of Institutional Strength: Prior Consultation over Extraction of Hidrocarbons in Bolívia*”, que integra a obra “*The Politics of Institutional Weakness in Latin America*”, organizada por Daniel Brinks, Steven Levitsky e María Victoria Murillo (2020, p. 253-276).



analisado, em que o deslocamento compulsório de famílias quilombolas só foi obstado através de decisão judicial, quando o juízo da 8ª Vara Federal Ambiental e Agrária de São Luís suspendeu provisoriamente os efeitos da Resolução nº 11/2020 do GSI (Processo nº 1016857-96.2020.4.01.3700).

Do exposto, é possível inferir que a consulta prévia, no caso concreto, apresenta as características de uma “instituição formal estável” (LEVITSKY; MURILLO, 2009), mas cuja aplicação é deficitária. No cenário brasileiro, a situação é agravada pela sucessão de decisões ora favoráveis ora contrárias à implementação do direito de consulta, o que reforça o quadro de insegurança vivenciado pelas comunidades tradicionais. É nesse contexto que o precedente do caso Comunidades Quilombolas de Alcântara se apresenta como um importante instrumento de controle de convencionalidade e uniformização da jurisprudência futura, com grande potencial de promover o fortalecimento institucional desse direito consagrado pelos instrumentos de proteção multinível dos direitos humanos.

Palavras-chave: Análise institucional. Comunidades quilombolas de Alcântara. Direito à consulta prévia, livre e informada. Proteção multinível de direitos humanos. Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **Understanding institutional weakness: power and design in Latin American institutions.** Cambridge University Press, 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nº 11: pueblos indígenas y tribales.** 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11.pdf>. Acesso em: 27 out. 2022.

FALLETI, Tulia G. Social Origins of Institutional Strength: Prior Consultation over Extraction of Hydrocarbons in Bolivia. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (Ed.). **The politics of institutional weakness in Latin America.** Cambridge University Press, p. 253-276, 2020.



LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. Variation in institutional strength. **Annual Review of Political Science**, v. 12, p. 115-133, 2009.

SCHILLING-VACAFLOR, Almut; FLEMMER, Riccarda. Conflict transformation through prior consultation? Lessons from Peru. **Journal of Latin American Studies**, v. 47, n. 4, p. 811-839, 2015.

URUEÑA, René. Proteção Multinível dos Direitos Humanos na América Latina? Oportunidades, desafios e riscos. In: GALINDO, G.; URUEÑA, R.; PÉREZ, A. T. (coord.). **Proteção Multinível dos Direitos Humanos. Manual**. Disponível em: http://www.consorciodh.ufpa.br/livros/PMDH_Manual_portugues%20%281%29.pdf, p. 15-47, 2014.