

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**O processo legislativo como  
garantia para a obtenção do  
consentimento prévio das  
comunidades quilombolas de  
Alcântara**

Gabriel de Oliveira Borba

VOLUME 17 • N. 3 • 2020

DOSSIÊ TEMÁTICO: ART LAW AND CULTURAL HERITAGE  
LAW / DIREITO DA ARTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL

# Sumário

<b>EDITORIAL .....</b>	<b>20</b>
<b>CRÔNICAS.....</b>	<b>22</b>
<b>O COSTUME INTERNACIONAL COMO REFORÇO DA OBJEÇÃO BRASILEIRA À CLÁUSULA DO TRATAMENTO JUSTO E EQUITATIVO .....</b>	<b>24</b>
Leonardo Vieira Arruda Achtschin	
<b>O PROCESSO LEGISLATIVO COMO GARANTIA PARA A OBTENÇÃO DO CONSENTIMENTO PRÉVIO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA .....</b>	<b>30</b>
Gabriel de Oliveira Borba	
<b>DOSSIÊ TEMÁTICO: ART LAW AND CULTURAL HERITAGE LAW / DIREITO DA ARTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL - PANORAMA GERAL .....</b>	<b>38</b>
<b>PEOPLES' HERITAGE OR STATES' HERITAGE? SOVEREIGNTY IN THE UNESCO MECHANISM FOR THE SAFEGUARDING OF INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE.....</b>	<b>40</b>
Aliko Gkana	
<b>THE IMPACT OF THE UNESCO AND UNIDROIT CONVENTIONS AND THE EU DIRECTIVES ON THE INTERNATIONAL ART MARKET: AN ANALYSIS FIFTY YEARS AFTER THE INTRODUCTION OF THE OBLIGATION TO RETURN STOLEN OR ILLEGALLY EXPORTED CULTURAL GOODS .....</b>	<b>61</b>
Geo Magri	
<b>TRÊS PAUTAS EM DESTAQUE NA AGENDA DE DIVERSIDADE CULTURAL DA UNESCO: AMBIENTE DIGITAL, TRATAMENTO PREFERENCIAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....</b>	<b>76</b>
Danilo Júnior de Oliveira, Maria Carolina Vasconcelos Oliveira e Ana Paula do Val	
<b>A 100 YEARS INSTITUTIONALIZED CULTURAL HERITAGE PROTECTION: FROM THE INSTITUTIONALIZED INTERNATIONAL COOPÉRATION INTELLECTUELLE TO THE HUMAN RIGHT TO CULTURAL HERITAGE .....</b>	<b>95</b>
Lando Kirchmair	

<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS DO DIREITO DA ARTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL .....</b>	<b>109</b>
<b>A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM NOVAS PERSPECTIVAS: ESTUDO COMPARADO ENTRE A KULTURGUTSCHUTZGESETZ E A HOLOCAUST EXPROPRIATED ART RECOVERY ACT OF 2016 .....</b>	<b>111</b>
Ardyllis Alves Soares	
<b>ART-RELATED DISPUTES AND ADR METHODS .....</b>	<b>127</b>
Maria Beatrice Deli e Veronica Proietti	
<b>DUE DILIGENCE IN ART LAW AND CULTURAL HERITAGE LAW .....</b>	<b>150</b>
Lisiane Feiten Wingert Ody	
<b>THE RECEPTION OF DROIT DE SUITE IN INTERNATIONAL LAW: DIAGNOSIS AND REMEDY ....</b>	<b>170</b>
Mickael R. Viglino	
<b>DIREITO DA ARTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL: DO REGIONAL AO LOCAL .....</b>	<b>188</b>
<b>CÂMARA CASCUDO E O LEGAL DESIGN - A VISUALIDADE DO DIREITO ENTRE PROVINCIANISMO E GLOBALIZAÇÃO .....</b>	<b>190</b>
Marcilio Toscano Franca Filho	
<b>A POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA NO TURISMO: O TURISMO CULTURAL E A SUSTENTABILIDADE DO PATRIMÔNIO INDUSTRIAL PARA INTEGRAÇÃO DO BLOCO EUROPEU .....</b>	<b>202</b>
Maraluce Maria Custódio e Fernando Barotti dos Santos	
<b>DIÁLOGO ENTRE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS EN TORNO AL DERECHO HUMANO A LA IDENTIDAD CULTURAL..</b>	<b>223</b>
Juan Jorge Faundes	
<b>DIGITAL ART AND THE BELT AND ROAD INITIATIVE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES.....</b>	<b>257</b>
Dan Wei e Ângelo Rafael	
<b>POLICING HERITAGE CRIME IN LATIN AMERICA.....</b>	<b>275</b>
Naomi Oosterman e Donna Yates	

<b>THE PRINCIPLES OF CULTURAL HERITAGE LAW BASED ON THE POLISH LAW AS AN EXAMPLE .292</b> Małgorzata Joanna Węgrzak e Kamil Zeidler	
<b>HERITAGE PROTECTION IN INTERNATIONAL LAW AND NATIONAL LAW: INSIGHTS INTO THE CASE OF VIETNAM .....</b>	<b>304</b>
Yen Thi Hong Nguyen e Dung Phuong Nguyen	
<b>THE APPROPRIATION OF THE CARIOCA INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE BY AN ENTREPRENEURIAL LOGIC .....</b>	<b>324</b>
Mário Ferreira de Pragmácio Telles	
<b>A PROPÓSITO DEL CARÁCTER UNIVERSAL DEL ACCESO A LA CULTURA EN INTERNET: UN ANÁLISIS DESDE EL PRISMA INTERNACIONAL Y LA EXPERIENCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CUBANO</b>	<b>344</b>
Janny Carrasco Medina	
<b>DIREITO HUMANITÁRIO E ARTE .....</b>	<b>357</b>
<b>A DESTRUIÇÃO DELIBERADA DO PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE: “CRIME DE GUERRA” OU “CRIME CONTRA A HUMANIDADE”?</b> .....	<b>359</b>
Juliette Robichez	
<b>PROTECTION OF CULTURAL PROPERTY UNDER INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW: EMERGING TRENDS .....</b>	<b>390</b>
Niteesh Kumar Upadhyay e Mahak Rathee	
<b>DIREITO DO MAR/MARÍTIMO E ARTE.....</b>	<b>410</b>
<b>THE UNDERWATER CULTURAL HERITAGE REGIME: SOME PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS.</b>	<b>412</b>
Elina Moustaira	
<b>EL ROL DEL DERECHO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL SUBACUÁTICO: APRECIACIONES A PARTIR DEL ESTUDIO DEL CASO DE LA CORBETA INGLESA SWIFT EN ARGENTINA..</b>	<b>424</b>
Norma Elizabeth Levrant e Nadia Bressan Bernhardt	

<b>OUTROS TEMAS SOBRE O DIREITO DA ARTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL.....</b>	<b>438</b>
<b>INDIGENOUS REFUGEES AND CULTURAL EROSION: POSSIBILITIES AND LIMITS OF INTERNATIONAL REFUGEE AND INDIGENOUS PEOPLES LAW IN THE PROTECTION OF INDIGENOUS CULTURAL EXPRESSIONS RELATED TO TRADITIONAL LAND AND NATIVE LANGUAGE.....</b>	<b>440</b>
Rickson Rios Figueira	
<b>O RETRATO DE EDMOND BELAMY E A INTERFACE ENTRE ARTE E INTELIGENCIA ARTIFICIAL: POR UMA NOVA DEFINIÇÃO DE AUTORIA E DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL.....</b>	<b>463</b>
Marla Meneses do Amaral Leite Mangiolardo, Patrícia Silva de Almeida e Jonathan Barros Vita	
<b>ARGUMENTATIVE ASPECTS OF DECLARATION ON THE IMPORTANCE AND VALUE OF UNIVERSAL MUSEUMS (2002).....</b>	<b>479</b>
Agnieszka Plata	
<b>A DESTINAÇÃO DOS BENS CULTURAIS EM PROCESSOS PENAIS: A ARTE COMO REPARAÇÃO COLETIVA.....</b>	<b>488</b>
Inês Virgínia Prado Soares e Otavio Venturini	
<b>A JUSTIÇA DE PIETER BRUEGEL: DIREITO, VIOLÊNCIA E A VENDA NOS (NOSSOS) OLHOS.....</b>	<b>501</b>
Rafael Lazzarotto Simioni e Cícero Krupp	
<b>ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS .....</b>	<b>518</b>
<b>DEVERES INTERNACIONAIS E OBRIGAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS PARA EMPRESAS MULTI E TRANSNACIONAIS .....</b>	<b>520</b>
Luísa Cortat Simonetti Gonçalves e Adriano Sant'Ana Pedra	
<b>MATERNIDADE POR SUBSTITUIÇÃO: PERSPECTIVAS DA CONFERÊNCIA DA HAIA E SUAS POTENCIAIS INFLUÊNCIAS NO REGRAMENTO BRASILEIRO .....</b>	<b>539</b>
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff e Fernanda Rezende Martins	
<b>EL (LARGO) CAMINO DE RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAUDOS ARBITRALES DE INVERSIÓN.....</b>	<b>559</b>
Thiago Paluma, Ivette Esis e Gabriel Briceño	

**A INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS: UMA REVISÃO DOCUMENTAL DO PERÍODO 1988-2018 .....579**

Breno Baía Magalhães

**RESENHA .....599**

**AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS AND INTERNATIONAL LAW: A STUDY ON HUMAN-MACHINE INTERACTIONS IN ETHICALLY AND LEGALLY SENSITIVE DOMAINS ..... 601**

Aziz Tuffi Saliba e Lutiana Valadares Fernandes Barbosa

# O processo legislativo como garantia para a obtenção do consentimento prévio das comunidades quilombolas de Alcântara

Gabriel de Oliveira Borba\*

## 1 Introdução

Em 2020, o acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre o Estado brasileiro e os Estados Unidos da América foi promulgado, tendo como principal pretensão a expansão da Base de Alcântara, no Maranhão. Diante de um projeto tão tentador, que possivelmente irá acarretar o crescimento exponencial da economia e da tecnológica brasileira, toda a sua negociação, redação, e implementação foram discutidas sem a devida presença do povo que habita a região. O quilombo de Alcântara povoa o território por quase três séculos, tendo a propriedade definitiva a partir do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ao decidir pela remoção dos quilombos, o Estado infringiu o procedimento da consulta prévia estabelecido pela Convenção 169 da OIT.

Lastimavelmente, esta não foi a única situação em que o procedimento não foi respeitado, havendo casos como o Terminal Portuário da EM-BRAPS e a construção da Transnordestina, onde o judiciário assentiu sobre a consulta prévia sem observar a obtenção do consentimento prévio. A consulta prévia pode ser definida como o mecanismo hábil pelo qual comunidades tradicionais poderão influenciar em decisões que afetem seus territórios, devendo o Estado buscar um consentimento entre as partes<sup>1</sup>. Apenas uma consulta formal não teria capacidade suficiente em mudar a perspectiva estatal sobre o projeto, principalmente em empreendimentos de larga escala (hidrelétricas, minério, projetos de desenvolvimento), devendo ter como objetivo obter o consentimento prévio. Ao consultar com o desígnio em alcançar o consentimento dos povos quilombolas, as comunidades teriam seus direitos devidamente auferidos, possibilitando sustar a pretensão estatal.

A obtenção do consentimento é imprescindível, haja vista que os povos tradicionais necessitam de seus territórios para manter viva a sua ancestralidade como comunidade. Por definição do Decreto nº 6040/2007, povos tradicionais são comunidades que detêm sua própria forma de organização política, social e cultural, mantendo seus territórios como manutenção de sua cultura<sup>2</sup>. Além disso, a relação com o solo também diz respeito a vulnerabilidade de seus habitantes, uma vez que dependem da propriedade para assegurar o seu status como povo. Destarte, existe uma interdependência

<sup>1</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do trabalho [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5).

<sup>2</sup> BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2017**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm).

entre a existência dos povos tradicionais e o ambiente em que habitam<sup>3</sup>.

Uma vez que a consulta prévia é decidida apenas como um mero procedimento, perdura a inevitabilidade em apresentar o consentimento prévio para a justiça brasileira, uma vez que inexistente a sua definição jurídica no direito nacional. Por conseguinte, a presente crônica irá apresentar os projetos legislativos PDL nº 130/2020, e PL 10678/2018, como resposta hábil para auferir a obtenção do consentimento prévio dos povos quilombolas de Alcântara, possibilitando que a comunidade permaneça em seus devidos territórios sem a turbação estatal.

Por fim, o texto será dividido entre (1) a obtenção do consentimento prévio dos povos quilombolas, para explicar a origem do instituto e a intrinsecidade em consultar os povos com pretensão ao obter o seu consentimento; e (2) a utilização do processo legislativo para interromper o processo de despejo das comunidades quilombolas de Alcântara, para que assim os povos tenham seus direitos devidamente assegurados. Atendendo assim, a imprescindibilidade em obter o consentimento da comunidade quilombola de Alcântara.

## 2 A obtenção do consentimento prévio dos povos quilombolas

Com o advento da Convenção 169 da OIT, internalizada pelo Estado brasileiro a partir do decreto nº 5.051/2004, a consulta prévia passou a ser implementada de acordo com o texto do artigo sexto, que estabelece como direito:

“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”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> MONEBHURUN, Nitish [*et al.*]. A definição jurídica da “comunidade”. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 3, 2016.

<sup>4</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do trabalho [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5).

A Convenção, destinada aos indígenas e tribais, estipula a aplicação de seu texto aos povos que vivem de forma diferente que a coletividade, retendo sua própria forma de organização social. Mesmo após sua revogação com a consolidação das convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho pelo novo decreto nº 10.088/2019, a redação do instituto continua a mesma, em outros termos, não houve modificações nos direitos já garantidos pelos povos tradicionais.

A consulta aos povos tradicionais foi efetivada como uma forma de prover aos povos uma oportunidade em influenciar nas decisões estatais, sendo considerado um princípio do Direito Internacional<sup>5</sup>. Dentro do espectro da justiça nacional, o direito dos povos quilombolas é reconhecido pela Constituição Federal de 1988, ao assegurar a propriedade definitiva dos territórios que habitam<sup>6</sup>, protegendo o seu modo de vida e permitindo a continuação de suas respectivas comunidades. O direito dos povos tradicionais foi corroborado com o advento do Decreto nº 6040/2007, que delinea a possibilidade de povos diferentes da sociedade habitarem o território brasileiro, respeitando suas culturas, políticas e organizações sociais<sup>7</sup>. O decreto também assenta sobre as terras ocupadas pelos povos em questão, devendo ser devidamente protegido pelo Estado pois configuram uma manutenção de suas tradições e ancestralidade.

O reconhecimento dos direitos dos povos quilombolas pela Carta Magna, e pelos decretos subsequentes, demonstra a materialização de um grupo étnico-racial descrito como: “dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”<sup>8</sup>. Sendo assim, a consulta é basilar para a manutenção dos direitos dos povos quilombolas, dando-lhes a oportunidade de assegurar que o Estado respeite o seu modo

<sup>5</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**. Sentença de 27 de junho de 2012.

<sup>6</sup> BRASIL. **Constituição Federal do Brasil, outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 mar. 2020

<sup>7</sup> BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2017**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm).

<sup>8</sup> BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regula o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

de vida através da participação social nas escolhas que dizem respeito a seus territórios.

A consulta está inteiramente ligada ao direito de ser ouvido em situações que lhes afetem, e o judiciário brasileiro, por sua vez, tende a acatar o instituto ao julgar casos que dizem respeito aos direitos dos povos quilombolas. Por exemplo, o caso sobre a construção do Terminal Portuário da EMBRAPAS no estado do Pará, julgado pela quinta turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, diz respeito à um empreendimento que visava escoar as plantações de soja na região. Para sua efetiva implementação, seria necessário afetar as comunidades quilombolas que habitam ao redor da área escolhida para o projeto<sup>9</sup>. Comunidades como Saracura, Bom Jardim, Arapemã, Murumurutuba, Maria Valentina e Pérola do Maicá teriam seus territórios devidamente comprometidos, podendo até forçar um êxodo de sua propriedade definitiva.

Ao deliberar sobre o caso, os desembargadores estabeleceram a imprescindibilidade em auferir a consulta prévia das comunidades, evitando possíveis danos à propriedade ou turbações por parte da construção. Por fim, os desembargadores suspenderam o licenciamento do projeto, por não ter seguido com os direitos previstos no sexto artigo da Convenção 169 da OIT.

Outro caso que também merece ser mencionado diz respeito à construção da Ferrovia Transnordestina, mais especificamente no seu trecho que cruza o estado do Piauí. O projeto tem por objetivo construir quase dois mil quilômetros de ferrovia, cruzando três estados brasileiros ao todo. Posto que a construção iria alavancar os produtores locais ao escoar produtos agrícolas e minerais, o projeto também perturbaria o ambiente ao redor, mais especificamente as comunidades quilombolas. O caso chegou até a Primeira Vara da Subseção Judiciária de São Raimundo Nonato após a construção ter lesado a propriedade dos habitantes do quilombo Contente, pondo em risco a territorialidade da comunidade. Na sentença proferida, o magistrado decidiu suspender

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (Quinta turma). Agravo em Instrumento. **0027843-13.2016.4.01.0000/PA**. Instalação de Terminal Portuário às margens do Rio Amazonas, no município de Santarém/PA [...]. Agravante: EMBRAPAS- Empresa Brasileira de Portos de Santarém. Agravado: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará. Relator: Desembargador Souza Prudente. Brasília, 03 de maio de 2017. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=0027843-13.2016.4.01.0000>. Acesso em: 20 de dez. 2020.

a licença da empresa TLSA, visto que o trecho que afeta o quilombo inobservou o instituto da consulta prévia.

Dentre as diversas similaridades entre os casos citados, diante da definição estabelecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ambos podem ser denominados como projetos de larga escala. Por definição, projetos de larga escala são planejamentos com capacidade em impactar demasiadamente a região de sua implementação, até o momento não existem pesquisas que apontem de forma qualitativa a larga escala, entretanto, a Corte, no caso *Saramaka vs. Suriname*, cita exemplos como: projetos de infraestrutura, mineradoras, construção de hidrelétrica, e entre outros<sup>10</sup>.

Posto isto, ambos os exemplos citados acima se configuram como projetos de larga escala, dado que sua natureza visa afetar os povos que habitam na região para efetivar sua implementação. Ao prejudicar a propriedade dos povos quilombolas, sem a sua efetiva anuência, o direito à consulta realça-se veementemente ineficaz por não cumprir com o seu principal objetivo, a participação social nas decisões estatais. Destarte, ao chegar na seara judicial, o instituto da consulta, que deveria garantir o direito dos povos quilombolas, é inferiorizado diante de pretensões empresariais.

Tanto o Conselho Nacional dos Direitos Humanos quanto o Instituto Interamericano de Direitos Humanos consentem que o judiciário brasileiro entende a consulta prévia apenas como um procedimento, uma formalidade para liberar a implementação dos projetos em questão<sup>11</sup>. Por conseguinte, o tratamento pro forma, dando pela justiça brasileira, apenas afasta a concretização dos direitos elencados nos textos da Constituição Federal e da Convenção 169 da OIT.

Ao dispor sobre projetos de larga escala, a inquietação acerca da manutenção dos direitos dos povos quilombolas redobra, ultrapassando a necessidade de uma

<sup>10</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname**. Sentença dia 28 de novembro de 2007.

<sup>11</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **El derecho a la consulta previa, libre e informada: una mirada crítica desde los pueblos indígenas**. San José: IIDH, 2016; BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório sobre os Direitos da População Atingida pela Implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da Mineradora Belo Sun**. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-%20informacao/participacao-social/old/cndh/relatorios/RelatriodeBeloMonteBeloSunaprovadocomrevisaoDOPLENRI.pdf/view>.

mera consulta. O ato de consultar um povo, principalmente no Brasil, é interpretado como uma pergunta, em outras palavras, atualmente, a manifestação das comunidades não influencia nas decisões finais.

Ao analisarmos com precisão o segundo parágrafo do artigo sexto da Convenção 169 da OIT, é perceptível verificar a existência do consentimento prévio: “as consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”<sup>12</sup>. Sendo assim, a própria Convenção que estabelece a consulta prévia, também urge pela necessidade em auferir o consentimento prévio em situações que afetem o território dos povos em questão.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também assentou seu entendimento sobre o consentimento no caso *Povo Saramaka v. Suriname*. No caso em questão, a tribo Saramaka estava reivindicando os seus direitos como povo tradicional, haja vista a construção da represa Afobaka e a exploração mineral em seu respectivo território. Ao analisar a situação, a Corte decidiu que, em casos de projetos de larga escala, a consulta prévia deverá ter por objetivo obter o consentimento do povo que será afetado<sup>13</sup>.

Vale ressaltar que, mesmo com o instituto do consentimento presente em uma Convenção devidamente internalizada pelo direito local, e pelas decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, no qual o Brasil faz parte desde 1992, o judiciário brasileiro nunca assentiu com tal posição. A solidificação do instituto, até o momento, é firmada apenas pelo direito internacional, ficando o direito nacional distante daquilo que é compreendido internacionalmente.

O Supremo Tribunal Federal, no emblemático caso *Raposa Serra do Sol*, rechaça a teoria do consentimento, entendendo como degradante às decisões estatais<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5). Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>13</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname**. Sentença dia 28 de novembro de 2007.

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Civil Pública. **Petição 3.388/RR**. Ação Popular. Demarcação da terra

Para o guardião da Constituição Federal, a comunidade deverá ser ouvida de forma que o procedimento da consulta seja assegurado, mas sua posição não teria condão em influenciar as decisões finais, podendo até mesmo sobrestar o direito caso o Estado tenha urgência para proferir um interesse da União. Por conseguinte, a consulta seria um mero procedimento pro forma, minimizando o direito dos povos de serem devidamente ouvidos.

Tal entendimento está em desacordo com a Convenção 169 da OIT, e com a posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Até mesmo o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas entende que o judiciário brasileiro necessita consultar seus povos tradicionais como forma de obter o consentimento diante uma pretensão que afete direta, ou indiretamente, seus territórios<sup>15</sup>. Portanto, a posição do judiciário acerca da matéria não respeita o interesse dos povos afetados.

Diante de situações em que existem projetos de larga escala e um povo tradicional, o procedimento adequado recai na obtenção do consentimento das partes. Em outras palavras, existe a imprescindibilidade da comunidade quilombola poder influenciar na decisão que irá conceder, ou não, o projeto.

Por fim, auferir o consentimento prévio seria o propósito da consulta. Estabelecendo um diálogo entre as partes de forma justa para influenciar o resultado da pretensão estatal, uma vez que o processo assegura a devida participação dos povos afetados. O consentimento surge como instituto hábil para reafirmar os direitos humanos das comunidades quilombolas, haja vista a vulnerabilidade em razão de sua inerência com a terra que reside.

indígena Raposa Serra do Sol. Inexistência de vícios no processo administrativo-demarcatório[...]. Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerido: União. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 19 de março de 2009.

<sup>15</sup> CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas (A/HRC/33/42/Add.1)**. Genebra, agosto de 2016. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/33/42/Add.1>. Acesso em: 23 de dez. de 2020.

### 3 A utilização do processo legislativo para interromper o despejo das comunidades quilombolas de Alcântara

Começamos esta crônica discutindo acerca da consulta prévia no direito interno, e como o seu objetivo foi norteado a partir de convenções internacionais e precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Infortunadamente, a consecução do consentimento prévio, alicerçado na consulta prévia, não transparece nas decisões brasileiras visto que é compreendido como um direito capaz de ir em contramão às pretensões estatais. Em síntese, a consulta prévia é estabelecida como um mero procedimento, sem possibilidade de influenciar nas decisões finais uma vez que o instituto não poderia ultrapassar as ambições empresariais.

A posição do judiciário se acentua com o Supremo Tribunal Federal ao validar a existência da consulta e rechaçar a possibilidade de obtenção do consentimento. Tal entendimento não se mostra isolado, uma vez que o judiciário brasileiro persiste em decidir sobre a consulta como um procedimento pro forma. A partir daí teremos um obstáculo, pois apenas o ato de consultar não é satisfatório para assegurar os direitos das comunidades quilombolas, sobretudo de Alcântara.

O quilombo de Alcântara possui mais de 700 famílias que vivem ao redor da base espacial brasileira, no estado do Maranhão<sup>16</sup>. Em 2019, o governo brasileiro realizou o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os Estados Unidos, para expansão e autorização do seu uso para além da Força Aérea Brasileira. Promulgado em fevereiro de 2020, o presente acordo visa aumentar a capacidade da base a partir de lançamentos de foguetes e transferência tecnológica, investindo exponencialmente nas tecnologias nacionais.

Vale ressaltar que, o investimento na área espacial irá agregar diversas riquezas à sociedade brasileira, transformando a base em um polo tecnológico. Esta crônica não tem como pretensão apontar dúvidas sobre a efi-

cácia do projeto, direcionado para a inobservância do Estado no que tange aos povos quilombolas da região. O Quilombo de Alcântara não participou das negociações e muito menos é mencionado no texto do acordo, restando a implementação do projeto apenas na vontade de ambos os países, como estabelece o artigo IX<sup>17</sup>.

Para que o acordo possa ser implementado, a comunidade que mora ao redor deverá ser devidamente removida, haja vista que o projeto pressupõe a expansão da base e criação de diversos empreendimentos ao redor. Consequentemente, em março de 2020, o Gabinete Institucional da Presidência da República publica a resolução nº 11 que dá poder ao Comando da Aeronáutica para prosseguir com a remoção dos quilombos que habitam a região da base, sem que houvesse qualquer oitiva para obter um posicionamento, ou consentimento, das comunidades<sup>18</sup>.

O Partido Democratas dos Estados Unidos expressou o seu descontentamento com o Acordo, a partir de uma carta aberta enviada para o Comitê de Serviços Armados da Câmara e do Senado<sup>19</sup>. No texto, representantes e senadores se posicionaram contra a implementação do acordo, enfatizando que a retirada do quilombo é um ato racista e está em desacordo com o direito da comunidade em permanecer em seus devidos territórios, haja vista a manutenção de sua ancestralidade<sup>20</sup>.

No Congresso brasileiro, o deputado Bira do Pindaré (PSB/MA) comandou a autoria do Projeto de Decreto Legislativo nº 130/2020<sup>21</sup>, que tem como objetivo sustar os efeitos da Resolução nº 11 haja vista que os

<sup>16</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica nº03/2019-6CCR**. Impactos do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas firmado entre o Brasil e os Estados Unidos da América e da Proposta de Expansão do Centro de Lançamento de Alcântara. Brasília, 2019. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentospublicacoes/publicacoes/notatecnica/2019/nota\\_tecnica\\_03\\_2019\\_6CCR1.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentospublicacoes/publicacoes/notatecnica/2019/nota_tecnica_03_2019_6CCR1.pdf). Acesso em: 4 jan. 2021.

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas [...]. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>18</sup> BRASIL. **Resolução nº 11, de 26 de março de 2020**. Publica as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro na Sétima Reunião Plenária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, edição 60, p. 3, 27 mar. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-11-de-26-de-marco-de-2020-249996300>. Acesso em: 05 jan. 2021.

<sup>19</sup> CONGRESSWOMAN DEB HAALAND. **Haaland, Sanders, Castro, Johnson Call For Protection of Afro-Brazilian Communities**. 7 de out, 2020. Disponível em: <<https://haaland.house.gov/media/press-releases/haaland-sanders-castro-johnson-call-protection-afro-brazilian-communities>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

<sup>20</sup> A carta teve a autoria dos seguintes representantes e senadores: Rep. Deb Haaland; Sen. Bernie Sanders; Rep. Joaquin Castro; e Rep. Hank Johnson.

<sup>21</sup> Outros deputados do PSB também participaram, como: Luciano Ducci (PR); Lídice da Mata (BA); Ted Conti (ES); Mauro Nazif (RO); Wilson de Fetaemg (MG).

povos não foram devidamente consultados e tiveram seus direitos à propriedade interferidos<sup>22</sup>. Mesmo diante de uma situação emergencial, o projeto legislativo, apresentado no dia 31 de março de 2020, ainda continua inerte, a julgar pelo fato do atual presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, não ter despachado o texto para deliberação nas comissões.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 130/2020 seria imprescindível para impedir o prosseguimento da realocação da comunidade quilombola, possibilitando o direito de serem devidamente consultados, abrindo margem para a obtenção do consentimento das famílias sobre a expansão da base.

Mesmo após suspensão da remoção dos povos quilombolas na seara judicial, tal efeito não garante que a implementação do consentimento por parte do Estado. Considerando que o judiciário brasileiro nunca definiu o consentimento e decide sobre a consulta como um procedimento pro forma, devemos nos atentar a outros projetos legislativos que possam evidenciar o tema, que consagrado a partir do direito internacional. Não obstante, o Projeto Legislativo - PL 10678/2018 visa estabelecer o procedimento do consentimento prévio no direito brasileiro.

Com autoria da deputada Erika Kokay (PT/DF), o Projeto Legislativo visa agregar os mecanismos preexistentes, como a Convenção 169 da OIT, ao postular sobre a primordialidade em consultar povos quilombolas e indígenas sobre atividades que visem afetar, poluir, ou incapacitar o ambiente o território da comunidade. Ao invés de assentar a consulta como um mero procedimento, o projeto trata sobre a obtenção do consentimento:

“O consentimento das comunidades indígenas e quilombolas afetadas é requisito obrigatório para concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental em seus territórios.”<sup>23</sup>

<sup>22</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo. **PDL nº 130/2020**. Susta os efeitos da Resolução nº 11, de 26 de março de 2020, do Gabinete Institucional da Presidência da República [...].

<sup>23</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 10678/2018**. Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental [...] Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2182520>.

Ao colocar o consentimento como requisito obrigatório, o Projeto Legislativo afasta a tese do procedimento pro forma, enfatizando que as decisões dos povos afetados deverão ser aptas o suficiente para afetar o resultado do empreendimento, afastando até mesmo a obtenção do licenciamento ambiental.

O PL 10678/2018 foi despachado para a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), onde o relator Camilo Capiberibe (PSB/AP) deu seu parecer pela aprovação do projeto. Para que o texto possa ser aprovado, e encaminhado para o Senado Federal, é imprescindível sua aprovação na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Após a aprovação, pelas duas casas do Congresso Nacional, o projeto legislativo irá para sanção do Presidente da República.

Ambos os projetos são imprescindíveis para assegurar que a comunidade de Alcântara possa ter o seu consentimento prévio devidamente auferido, materializando o direito dos quilombolas que habitam aquele local por mais de três séculos. Vale ressaltar que, diante de qualquer projeto que vise afetar os povos quilombolas, o Estado deve consultar sua população e obter o seu consentimento, principalmente em casos de projeto de larga escala.

Tanto a Convenção 169 da OIT quanto as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceram as definições de consulta e consentimento, além de elucidar onde deverão ser utilizadas. Mesmo com um arcabouço jurídico no direito internacional acerca da matéria, verifica-se que o Estado brasileiro ainda utiliza o direito de forma errônea, subjugando os direitos dos povos tradicionais que habitam o Brasil. Diante deste espectro, valer-se de projetos legislativos para assegurar os direitos dos quilombolas é essencial para a sua manutenção enquanto povo, direcionando o direito brasileiro a ficar em consonância com os dispositivos acordados internacionalmente.

Por fim, haja vista a expansão da Base de Alcântara, os povos quilombolas da região possuem o direito em utilizar os mecanismos suficientes para sua proteção, devendo o processo legislativo complementar as oitivas preexistentes no direito internacional. Ao se deparar com um projeto de larga escala, que vise afetar a propriedade definitiva de seus territórios, o consentimento prévio é primordial para materializar a oitiva da consulta

prévia, provendo aos povos a possibilidade de influenciar nas decisões estatais.

## 4 Considerações finais

A crônica em questão teve por objetivo demonstrar que o Estado brasileiro tende a inobservar os direitos dos povos quilombolas, principalmente aqueles advindos do direito internacional. Casos como o quilombo do Contente e o Porto da EMBRAPAS demonstram que, mesmo diante da validação do instituto da consulta prévia, as jurisprudências proferem um resultando incapaz de atestar as prerrogativas dos povos atingidos, uma vez que não delibera sobre o propósito da oitiva.

Ao assimilar a consulta prévia apenas como um procedimento pro forma, o judiciário está afastando o direito dos povos quilombolas em influenciarem decisões sobre sua propriedade. Diante deste descompasso, a crônica introduziu o consentimento prévio como o mecanismo satisfatório para atestar a posição da comunidade, possibilitando a sua influência em decisões estatais. Em outras palavras, o consentimento prévio seria um instituto que possibilitaria regular a desarmonia entre povos tradicionais e decisões estatais, uma vez que as comunidades são esquecidas na tomada de decisões, principalmente em situações em que o resultado lhes afeta.

A crônica utiliza o caso da comunidade do quilombo de Alcântara para expor a ineficácia do Estado brasileiro em assegurar os direitos dos povos quilombolas, possibilitando a implementação de empreendimentos que não asseguram o devido consentimento das comunidades afetadas. Para que tal problemática possa ser resolvida, é imprescindível a implementação de projetos legislativos que visem afastar a remoção dos povos de Alcântara (PDL nº 130/2020), e projetos que estabeleçam sobre a indispensabilidade de obter o consentimento prévio para implementação de possíveis empreendimentos (PL 10678/2018).

Por fim, ambos os projetos legislativos asseguram que os povos quilombolas afetados sejam respeitados, materializando os seus direitos existentes na Convenção 169 da OIT e nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Portando, a internalização de um direito preexistente demonstra a anuência do Estado bra-

sileiro com os direitos humanos dos povos quilombolas, mais precisamente, com o povo de Alcântara.

## Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo. **PDL nº 130/2020**. Susta os efeitos da Resolução nº 11, de 26 de março de 2020, do Gabinete Institucional da Presidência da República [...].

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 10678/2018**. Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental [...] Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2182520>.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório sobre os Direitos da População Atingida pela Implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da Mineradora Belo Sun**. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-%20informacao/participacaosocial/old/cndh/relatorios/Relatorio-deBeloMonteBeloSunaprovadocomrevisaoDOPLEN-RI.pdf/view>.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do trabalho [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5). Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas [...]. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2017**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm).

BRASIL. **Decreto nº4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Resolução nº 11, de 26 de março de 2020.** Publica as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro na Sétima Reunião Plenária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, edição 60, p. 3, 27 mar. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-11-de-26-de-marco-de-2020-249996300>. Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Civil Pública. **Petição 3.388/RR.** Ação Popular. Demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Inexistência de vícios no processo administrativo-demarcatório[...]. Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerido: União. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 19 de março de 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (Quinta turma). Agravo em Instrumento. **0027843-13.2016.4.01.0000/PA.** Instalação de Terminal Portuário às margens do Rio Amazonas, no município de Santarém/PA [...]. Agravante: EMBRAPSA- Empresa Brasileira de Portos de Santarém. Agravado: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará. Relator: Desembargador Souza Prudente. Brasília, 03 de maio de 2017. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=0027843-13.2016.4.01.0000>. Acesso em: 20 de dez. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil, outubro de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 mar. 2020

CONGRESSWOMAN DEB HAALAND. **Haaland, Sanders, Castro, Johnson Call For Protection of Afro-Brazilian Communities.** 7 de out, 2020. Disponível em: <https://haaland.house.gov/media/press-releases/haaland-sanders-castro-johnson-call-protection-afro-brazilian-communities>. Acesso em: 2 jan. 2021.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas (A/HRC/33/42/Add.1).** Genebra, agosto de 2016. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/33/42/Add.1>. Acesso em: 23 de dez. de 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname.** Sentença dia 28 de novembro de 2007.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador.** Sentença de 27 de junho de 2012.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **El derecho a la consulta previa, libre e informada: una mirada crítica desde los pueblos indígenas.** San José: IIDH, 2016

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica nº03/2019-6CCR.** Impactos do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas firmado entre o Brasil e os Estados Unidos da América e da Proposta de Expansão do Centro de Lançamento de Alcântara. Brasília, 2019. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentospublicacoes/publicacoes/notatecnica/2019/nota\\_tecnica\\_03\\_2019\\_6CCR1.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentospublicacoes/publicacoes/notatecnica/2019/nota_tecnica_03_2019_6CCR1.pdf). Acesso em: 4 jan. 2021.

MONEBHURRUN, Nitish [*et al.*]. A definição jurídica da “comunidade”. **Revista de Direito Internacional,** Brasília, v. 13, n. 3, 2016.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.