



CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil

Amicus Curiae

A obrigação internacional dos Estados de realizar Estudos de Impacto Social e Ambiental (EISAs) antes de autorizar ou implementar projetos de investimento ou desenvolvimento em territórios indígenas, tribais ou tradicionais

**Lima, Peru
12 de maio de 2023**



SUMÁRIO

1. Sobre a organização signatária do amicus curiae	2
2. Sobre o instituto do amicus curiae e o interesse da organização signatária na resolução do caso	2
3. Contexto fático: instalação e expansão de megaprojeto militar e comercial em território quilombola sem realização de estudos prévios de impacto adequados	4
3.1 Criação e instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA)	4
3.2 Ampliação do CLA e acordos comerciais posteriores	6
4. A obrigação internacional dos Estados de realizar Estudos de Impacto Social e Ambiental (EISAs) antes de autorizar ou implementar projetos de investimento ou desenvolvimento em territórios indígenas, tribais ou tradicionais	15
4.1 A obrigação de realizar EISAs na Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes	17
4.2 Estudos Prévios de Impacto Social e Ambiental (EISAs) no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos	19
4.2.1 Os padrões mínimos para a realização de Estudos Prévios de Impacto Social e Ambiental	20
a) <i>Devem ser realizados pelo próprio Estado ou encomendados por ele, mas sob sua supervisão</i>	21
b) <i>Devem ser realizados por entidades tecnicamente qualificadas e independentes</i>	22
c) <i>Devem ser concluídos previamente à outorga de concessões, permissões, autorizações e licenças relacionadas a projetos de desenvolvimento ou investimento</i>	23
d) <i>Devem ser sociais e ambientais, bem como baseados em direitos</i>	24
e) <i>Devem ser realizados de acordo com os padrões internacionais e as boas práticas</i>	26
f) <i>Devem abordar o impacto cumulativo dos projetos</i>	28
g) <i>Devem ser realizados em colaboração com os povos interessados, e seus resultados devem ser com eles compartilhados e consultados</i>	29
h) <i>Devem respeitar as tradições e a cultura dos povos indígenas e tribais em questão</i>	30
i) <i>Devem garantir o direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais de serem informados sobre todos os projetos propostos em seu território</i>	31
j) <i>Devem identificar possíveis alternativas ou medidas de mitigação dos impactos negativos</i>	32
5. Conclusão	33



1. Sobre a organização signatária do *amicus curiae*

A **EarthRights International (ERI)** é uma organização não-governamental sem fins de lucro, que combina o poder do Direito e o poder das comunidades em defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, definidos como “direitos da terra”. Apoiamos comunidades na documentação dos fatos e na elaboração de estratégias jurídicas contra atores estatais e privados que violam tais direitos, realizamos atividades e processos de formação com comunidades e promovemos campanhas de incidência. Por meio dessas estratégias, a ERI busca promover e proteger os direitos humanos e socioambientais, dar um fim à violação dos direitos da terra e aportar soluções reais para pessoas reais nas comunidades com as quais trabalhamos.

Portal na internet: www.earthrights.org

Para fins de notificação, a organização signatária do presente *amicus curiae* pode ser contactada nos seguintes endereços eletrônicos:

cecilia@earthrights.org

itzel@earthrights.org

juliana@earthrights.org

2. Sobre o instituto do *amicus curiae* e o interesse da organização signatária na resolução do caso

O presente escrito está inserido na tradição jurídica conhecida como *amicus curiae*. Trata-se de uma figura jurídica que remonta ao Direito Romano e cujo significado literal (“amigo da corte”) reflete o propósito para o qual foi concebido: proporcionar contribuições ou aportes a um tribunal de maneira que sirvam para a melhor solução de uma controvérsia. Os *amici curiae* são, portanto, escritos jurídicos submetidos por pessoas ou entidades alheias à causa, com o objetivo de auxiliar membros de um tribunal em questões relevantes para uma determinada comunidade jurídico-política.

A figura do *amicus curiae* se encontra incorporada na prática jurisdicional da maioria dos altos tribunais da região, e no que se refere à Corte Interamericana de Direitos Humanos (neste documento referida também como “Corte IDH”, ou simplesmente como “Corte”), está prevista no artigo 44 de seu regulamento, cujo texto estabelece o seguinte:

“1. O escrito de quem deseje atuar como *amicus curiae* poderá ser apresentado ao Tribunal, junto com seus anexos, através de qualquer dos meios estabelecidos no artigo 28.1 do presente Regulamento, no idioma de trabalho do caso, e com o nome do autor ou autores e assinatura de todos eles”.



Também de acordo com regulamento desta Corte IDH, nos casos contenciosos, um escrito de *amicus curiae* poderá ser apresentado em qualquer momento do processo, porém no mais tardar até os 15 dias posteriores à celebração da audiência pública.¹ No caso em tela, a audiência pública foi realizada durante o 157º Período Ordinário de Sessões da Corte IDH foi realizada nos dias **26 e 27 de abril de 2023**.² O presente escrito de *amicus curiae*, apresentado nesta data, encontra-se dentro do prazo estabelecido pelo artigo 44.3 do regulamento da Corte IDH.

No assunto *sub judice*, consideramos pertinente que esta Corte admita e examine o presente escrito de *amicus curiae*, dada a convergência dos temas que são objeto do caso com o conhecimento e atuação especializada da entidade subscritora, enquanto organização não-governamental dedicada à defesa dos direitos humanos, com especial atuação e interesse na defesa dos direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais da região. Nosso interesse ao subscrever este documento reside na relevância de interesse público que terá a decisão desta honorável Corte, uma vez que estamos diante do julgamento do primeiro caso relacionado a direitos das comunidades quilombolas na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Nesse sentido, buscamos aportar ao caso com nossos conhecimentos e experiência, oferecendo a esta Corte argumentos a fim de poder analisar e resolver da melhor forma as questões centrais do caso em tela. Especificamente, procuramos chamar a atenção desta Corte para o descumprimento, por parte do Estado brasileiro, de sua obrigação internacional de realizar Estudos de Impacto Social e Ambiental (EISAs)³, de acordo com os padrões devidos, em relação ao CLA implementado no território das Comunidades Quilombolas de Alcântara; um projeto que, por sua natureza, alterou e tem a possibilidade de continuar afetando irreversivelmente o tecido social, a ordem produtiva e o ambiente físico e cultural das comunidades que com ele têm sido obrigadas a conviver. Esperamos que esta honorável Corte leve em consideração os argumentos e análises expostos a seguir ao avaliar as violações de direitos cometidas contra as Comunidades Quilombolas de Alcântara.

¹ Artigo 44.3 do regulamento da Corte IDH: “Nos casos contenciosos, um escrito em caráter de *amicus curiae* poderá ser apresentado em qualquer momento do processo, porém no mais tardar até os 15 dias posteriores à celebração da audiência pública. Nos casos em que não se realize audiência pública, deverá ser remetido dentro dos 15 dias posteriores à resolução correspondente na qual se outorga prazo para o envio de alegações finais. Após consulta à Presidência, o escrito de *amicus curiae*, junto com seus anexos, será posto imediatamente em conhecimento das partes para sua informação.”

² V. resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sobre o Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, datado de 21 de março de 2023, disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/quilombolas_21_03_2023_pt.pdf

³ Neste *amicus curiae*, utilizamos o termo “Estudos de Impacto Social e Ambiental” (ou, simplesmente, “EISAs”), conforme empregado por esta Corte IDH em sua jurisprudência; especificamente nas Sentenças do Caso do Povo Saramaka vs. Suriname: Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, de 28 de novembro de 2007, e Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, de 12 de agosto de 2008.



3. Contexto fático: instalação e expansão de megaprojeto militar e comercial em território quilombola sem realização de estudos prévios de impacto adequados

O caso em tela diz respeito à responsabilidade internacional do Estado brasileiro por violações sistemáticas de direitos humanos de 152 comunidades quilombolas⁴ do município de Alcântara, no estado do Maranhão, região Nordeste do Brasil, decorrentes da instalação, operação e expansão de uma base de lançamento de foguetes da Força Aérea Brasileira, bem como da omissão em conferir os títulos de propriedade coletiva definitiva para as comunidades quilombolas. Os fatos narrados na presente peça têm como base o Relatório de Mérito nº 189/20, referente ao caso nº 12.569, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), bem como documentos e informações de caráter público, disponíveis em sítios da internet.

3.1 Criação e instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA)

Durante a década de 1970, o Estado brasileiro fundou a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), uma comissão interministerial dependente do Estado Maior das Forças Armadas, que seria posteriormente substituída pela Agência Espacial Brasileira (AEB), e que foi responsável por planejar a instalação de uma base espacial em Alcântara, inicialmente com vistas a desenvolver um programa espacial nacional.⁵

Em 27 de agosto de 1979, o então Ministro da Aeronáutica enviou um ofício ao governador do estado do Maranhão, no qual manifestou o interesse em utilizar uma parte do território do município de Alcântara para o referido projeto espacial, apontando os supostos benefícios que tal iniciativa traria ao Estado, incluindo a construção de hotéis, a intensificação da pecuária, e a modernização da indústria e da pesca⁶ – não se tem notícia, no entanto, de estudos que embasem tais supostos benefícios da implantação do megaprojeto. O Estado brasileiro teria indicado Alcântara em razão da “baixa densidade demográfica” e por não ser possível a ampliação de outro centro de lançamento já existente no país, em razão da urbanização nos seus arredores.⁷ No entanto, documentos apontam que o Estado brasileiro tinha conhecimento da presença das Comunidades Quilombolas de Alcântara, assim como das características culturais e étnicas diferenciadas de tais comunidades.⁸

Em 12 de setembro de 1980, o governo do estado do Maranhão emitiu o Decreto nº 7.820, por meio do qual declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, uma área do município de

⁴ As comunidades quilombolas são comunidades de origem afrodescendente caracterizadas por práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida contra a escravidão e outras formas de opressão, com trajetória histórica própria e relações territoriais específicas, reconhecidas tanto pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quanto pela legislação nacional brasileira.

⁵ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 38.

⁶ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 39.

⁷ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 39.

⁸ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 40.



Alcântara de 52.000 hectares, onde viviam 32 comunidades quilombolas.⁹ Posteriormente, por meio do Decreto nº 88.136, de 1 de março de 1983, o governo federal criou o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), “com a finalidade de executar e apoiar as atividades de lançamento e rastreamento de engenhos aeroespaciais, bem como executar testes e experimentos de interesse do Ministério da Aeronáutica, relacionados com a Política Nacional de Desenvolvimento Aeroespacial”.¹⁰

A área em questão foi desapropriada e, nos anos seguintes, 32 Comunidades Quilombolas de Alcântara foram reassentadas compulsoriamente para “agrovilas” pelo Estado brasileiro, sem a sua consulta e consentimento prévios, livres e informados e sem a realização de estudos prévios de impacto adequados, que levassem em consideração as especificidades da estrutura agrária quilombola e de seus modos de vida.¹¹ O reassentamento nesses termos gerou graves impactos e violações a uma miríade de direitos das Comunidades Quilombolas de Alcântara, consequências estas registradas em relatórios e perícias feitas por diferentes instituições, assim como atestadas por testemunhas e agentes do próprio Estado.¹² Por outro lado, as comunidades que permaneceram no território seguem, até hoje, sob risco permanente de deslocamento forçado, sem a titulação coletiva de seu território e obrigadas a conviver com os impactos desconhecidos da operação e expansão da referida base aeroespacial.¹³

Em seu relatório de mérito, a CIDH também aponta que o processo de desenvolvimento e planejamento do projeto, bem como as decisões que foram determinantes para sua criação e implantação, foram levados a cabo pelo Estado brasileiro sem a consulta ou participação das comunidades quilombolas afetadas, e que, no lugar de estudos de impacto ambiental e social, foi realizado apenas um levantamento socioeconômico cultural, realizado posteriormente à decisão de reassentar as comunidades, culturalmente inapropriado e marcado por diversas outras deficiências.¹⁴

⁹ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 41.

¹⁰ Decreto nº 88.136, de 1 de março de 1983, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88136-1-marco-1983-438606-publicacaooriginal-1-pe.html>

¹¹ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 194.

¹² CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, parágrafos 54 a 83.

¹³ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, parágrafos 165 e 166.

¹⁴ “199. Em segundo lugar, em relação ao processo de consulta prévia com vistas a se obter o consentimento das comunidades, a documentação apresentada pelo Estado indica que as reuniões realizadas com as comunidades somente ocorreram com posterioridade à decisão de criar e posteriormente ampliar o CLA. A Comissão registra que o Estado não indicou que tais reuniões tenham se realizado com as autoridades de cada uma das comunidades potencialmente afetadas. A CIDH também evidencia que as comunidades não participaram do processo de desenvolvimento e planejamento de tal projeto, nem lhes foi informado sobre qualquer tipo de benefício que pudessem vir a dele obter. Pelo contrário, as informações apresentadas à Comissão evidenciam que as reuniões se limitaram a discutir sobre o traslado a terras alternativas e o pagamento de indenização, o que, como se verá a seguir, tampouco resultou adequado. (...) 200. Em terceiro lugar, no tocante ao estudo de impacto ambiental e social, a CIDH registra que o que se realizou foi um levantamento socioeconômico cultural que, conforme os próprios relatórios de entidades estatais, só foi realizado posteriormente à decisão de reassentar as comunidades. Conforme à informação proporcionada pelo Ministério Público, era evidente que tal levantamento não era culturalmente apropriado e apresentava várias deficiências. 201. Igualmente, a



As falhas no Estudo de Impacto Ambiental e no Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) referentes à implantação e funcionamento do CLA foram objeto de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em 1999, que ainda tramita no Poder Judiciário brasileiro. Na referida ação, o Ministério Público Federal aponta que, “no estudo de impacto ambiental não se levou em conta a unidade sociocultural das comunidades afetadas pelo CLA, e que não foram compreendidos nem avaliados os aspectos culturais tradicionais da população afetada nem foram identificados os espaços de reprodução da cultura e do modo de vida das comunidades”, que “não teria sido abordado o impacto do CLA em relação à restrição da disponibilidade de recursos naturais, e não teria sido demonstrado cuidado e reflexão com respeito à organização e à lógica da produção tradicional das comunidades”, e que “não teriam sido levados em conta os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais das comunidades nem as relações de interdependência entre elas”.¹⁵

3.2 Ampliação do CLA e acordos comerciais posteriores

Posteriormente à instalação do CLA, o Estado adotou também uma série de decisões voltadas à ampliação, consolidação e desenvolvimento do referido megaprojeto, e celebrou diversos acordos comerciais com Estados terceiros para os usos do CLA.

Em 8 de agosto de 1991, o Estado brasileiro ampliou a área desapropriada para fins da operação do CLA para 62.000 hectares, por meio de Decreto da Presidência da República.¹⁶ De acordo com a CIDH, o Estado brasileiro não sinalizou ter realizado uma consulta relativa a tal decreto de ampliação, “e tampouco trouxe informações que demonstrem ter realizado algum estudo com a finalidade de identificar a proporcionalidade e impacto que teria a referida ampliação nos direitos das comunidades quilombolas que seriam afetadas”.¹⁷

Se os atos do Estado brasileiro realizados com o objetivo de instalar e expandir o CLA haviam sido inicialmente realizados sob a justificativa da “utilidade pública” do referido megaprojeto, já na segunda metade dos anos 1990, diferentes documentos e informações mencionados pela CIDH indicam que o Estado brasileiro passou a realizar diversos atos no sentido de reorientar os usos do CLA para fins preponderantemente comerciais e privados.

Comissão observa que para a ampliação do CLA o Estado não aportou documentação que comprove a realização de um processo de análise sobre o impacto que levaria às comunidades tal restrição aos seus direitos, nem que comprove ter havido consulta prévia em conformidade com os parâmetros assinalados anteriormente. Pelo contrário, a CIDH registra que algumas das comunidades envolvidas se opuseram à construção do CLA.” CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, parágrafos 199, 200 e 201.

¹⁵ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 82.

¹⁶ O decreto não possui numeração, mas está disponível no sítio eletrônico do Planalto:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior_a_2000/1991/Dnn241.htm

¹⁷ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 216.



Em 1996, foi firmado um convênio entre a Agência Espacial Brasileira (AEB), o Ministério da Aeronáutica e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), por meio do qual a Infraero assumiu a responsabilidade pelas tarefas de administração, exploração comercial e desenvolvimento da infraestrutura do CLA.¹⁸ Em fevereiro de 1998, o Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira adotou uma resolução que estabeleceu que se deveria “propiciar iniciativas de exploração comercial, prioritariamente pelo setor privado, de serviços e produtos resultantes das atividades espaciais ou relacionados com elas”, e que recomendava a continuidade das negociações com empresas privadas sobre o uso comercial do CLA.¹⁹

Foi nesse contexto que, a partir dos anos 2000, o Brasil passou a firmar diversos acordos bilaterais com outros países para a exploração comercial das atividades aeroespaciais a serem desenvolvidas no CLA. A CIDH indica que, conforme estudo apresentado pelos Peticionários, mesmo após anos da implantação e do início das operações do CLA, nenhum veículo espacial brasileiro havia sido posto em órbita a partir da base, o que levou o governo a decidir alugar a base a países que tivessem tecnologia espacial desenvolvida.²⁰

Em 19 de novembro de 1999, o Estado brasileiro celebrou com a Ucrânia o Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, com o objetivo de “estabelecer uma moldura básica para o desenvolvimento de projetos concretos de cooperação em matéria espacial, a serem executados no âmbito de ajustes complementares e programas de cooperação específicos” – o acordo foi aprovado pelo Poder Legislativo em 2006,²¹ e promulgado pelo Estado brasileiro por meio do Decreto Federal nº 5.894, de 14 de setembro de 2006.²² Mas já a partir do início dos anos 2000, o Estado brasileiro passou a celebrar uma série de acordos com a Ucrânia, com a finalidade de ampliar as atividades de exploração comercial do CLA:

- Em 16 de janeiro de 2002, o Brasil celebrou com a Ucrânia o Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara.²³ Na mesma data, foi celebrado Memorando de Entendimento entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia (AENU) sobre a Utilização de Veículos de Lançamento Ucrânicos a partir do Centro de Lançamento

¹⁸ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 86.

¹⁹ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 87.

²⁰ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 95.

²¹ Decreto Legislativo 273/2006, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2006/decretolegislativo-273-5-julho-2006-544229-exposicao-demotivos-141790-pl.html>

²² Decreto nº 5.894, de 14 de setembro de 2006, disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5894.htm

²³ O original do acordo está disponível em:

https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-ucrania/acordoucrania2002_a.pdf



de Alcântara,²⁴ seguido por protocolo adicional firmado em 18 de abril de 2002.²⁵ O texto do acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 766, de 2003,²⁶ e o acordo foi então promulgado pelo Decreto 5.266, de 8 de novembro de 2004.²⁷

- Em 21 de outubro de 2003, o Brasil assinou com a Ucrânia o Tratado sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara. Na mesma data, foi celebrado o Memorando de Entendimento entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia (AENU) sobre Futuros Projetos Espaciais Bilaterais.²⁸ O tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 776, de 2004,²⁹ e promulgado por meio do Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 2005.³⁰ No marco deste tratado, foi criada a empresa binacional brasileiro-ucraniana Alcântara Cyclone Space (ACS), responsável pelo desenvolvimento e operação do Sítio de Lançamento do Cyclone-4 no CLA. O Estado brasileiro, por sua vez, se comprometeu a desenvolver a infraestrutura geral do empreendimento binacional para lançamento de veículos espaciais, sendo também responsável pela aprovação das licenças.

Não há informação que indique que o Estado brasileiro tenha realizado estudos prévios de impacto social, ambiental e cultural, capazes de dimensionar os possíveis impactos das atividades objeto dos acordos, tratados e memorandos celebrados com a Ucrânia sobre as Comunidades Quilombolas de Alcântara.

Os acordos celebrados com a Ucrânia, por exemplo, acarretaram em incursões de agentes da empresa binacional Alcântara Cyclone Space dentro das comunidades quilombolas, incluindo um

²⁴ Memorando de Entendimento entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia (AENU) sobre a Utilização de Veículos de Lançamento Ucrânicos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, disponível em:

https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-ucrania/acordoucrania2002_b.pdf

²⁵ Protocolo Adicional ao Memorando de Entendimento entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia (AENU) sobre a Utilização de Veículos de Lançamento Ucrânicos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, disponível em:

https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-ucrania/acordoucrania2002_c.pdf

²⁶ Decreto Legislativo nº 766, de 2003, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-766-16-outubro-2003-497298-norma-pl.html>

²⁷ Decreto 5.266, de 8 de novembro de 2004, disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5266.htm

²⁸ Memorando de Entendimento entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia (AENU) sobre Futuros Projetos Espaciais Bilaterais, disponível em:

<https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-ucrania/memorandoucrania2003.pdf>

²⁹ Decreto Legislativo nº 776, de 2004, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2004/decretolegislativo-776-17-setembro-2004-534099-exposicaodemotivos-142751-pl.html>

³⁰ Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 2005, disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5436imprensa.htm



ocorrido registrado em audiência pública mencionada no relatório de mérito da CIDH, no qual a referida empresa teria invadido abruptamente uma das Comunidades Quilombolas de Alcântara, oportunidade na qual “destruiu as nascentes, devastou os plantios, arruinou os caminhos antigos, de tal maneira que as pessoas que viviam ali há três séculos já não podem mais se deslocar”, uma vez que a descaracterização da paisagem resultou na perda das referências geográficas mínimas utilizadas por membros da comunidade para se deslocar dentro do território.³¹ Tendo em vista que as atividades realizadas pela empresa de fato afetaram os interesses e direitos das comunidades, a CIDH aponta, em seu relatório de mérito, que “efetivamente se requeria um estudo de impacto ambiental e cultural e consulta prévia voltada a obter o consentimento das comunidades, o que não foi realizado”.³²

Além dos acordos com a Ucrânia, o Estado brasileiro também realizou acordos com o governo dos Estados Unidos da América relacionados aos usos do CLA:

- Em 18 de abril de 2000, foi firmado o Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos nos lançamentos a partir do CLA.³³ Tal acordo serviria para salvaguardar bens, equipamentos e tecnologia dos Estados e empresas envolvidos na exploração comercial da base, prevendo diversas obrigações para o Brasil, dentre elas a delimitação de áreas de acesso controlado pelos Estados Unidos, o livre acesso de funcionários do governo estadunidense e a proibição da inspeção pelo governo brasileiro de contêineres selados recebidos ou enviados pelos Estados Unidos.³⁴ O acordo, no entanto, não foi aprovado pelo Poder Legislativo, que entendeu à época que seu conteúdo feria a soberania nacional.³⁵
- As negociações para um acordo de salvaguardas tecnológicas entre os dois países foram retomadas e, em 18 de março de 2019, o Brasil celebrou novo acordo de salvaguardas tecnológicas com os Estados Unidos.³⁶ O acordo de 2019 estabeleceu a regulamentação jurídica da participação dos Estados Unidos nos lançamentos desde Alcântara, criando áreas

³¹ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 218.

³² “226. Com relação às atividades desenvolvidas em decorrência do Acordo com a Ucrânia, ainda que a Comissão considere que não é necessário fazer referência ao seu conteúdo em si, basta observar que as atividades realizadas pela empresa Cyclone afetaram os interesses e direitos das comunidades. Nesse sentido, efetivamente se requeria um estudo de impacto ambiental e cultural e consulta prévia voltada a obter o consentimento das comunidades, o que não foi realizado.” CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 226.

³³ Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América nos lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara, de 18 de abril de 2000, disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-especial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-estados-unidos/acordoeua2000-2.pdf>

³⁴ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 93.

³⁵ “Senado aprova acordo para EUA utilizarem a base de Alcântara”, 12 de novembro de 2019, disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/senado-aprova-acordo-para-eua-utilizarem-a-base-de-alcantara,004c119136aa36b896bb64a4f63f2c5d80ixrhbj.html>

³⁶ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 116.



restritas (com acesso limitado a pessoas autorizadas pelo governo dos Estados Unidos) e controladas (com acesso limitado a pessoas autorizadas pelos governos envolvidos nas atividades de lançamento) que podem ser inspecionadas por servidores do governo dos Estados Unidos, e não faz qualquer menção às comunidades quilombolas.³⁷ O texto do novo acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 64, de 2019, que menciona o objetivo do referido acordo de “contribuir para tornar comercialmente viável o Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão, para lançamentos de objetos espaciais, além de incrementar os laços de entendimento e cooperação entre os dois países signatários”.³⁸ O acordo foi promulgado pelo Decreto 10.220, de 5 de fevereiro de 2020.³⁹

Também em relação às medidas tomadas pelo Estado brasileiro que culminaram na celebração do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas de 2019 com os Estados Unidos, não há qualquer informação que aponte para a realização, por parte do Estado brasileiro, de estudos prévios capazes de medir os impactos ambientais, sociais e culturais do referido ajuste. De fato, denúncia apresentada por organizações sindicais de trabalhadores rurais e da agricultura familiar de Alcântara à Organização Internacional do Trabalho em 2019, indica que a intenção do Estado brasileiro de firmar um “convênio” com os Estados Unidos para realizar lançamentos desde a base de Alcântara foi publicizada pela imprensa em 2017, o que levou a Defensoria Pública da União a solicitar informações ao governo para verificar os detalhes do ajuste.⁴⁰ A mesma denúncia à OIT aponta que, em março de 2019, as Comunidades Quilombolas de Alcântara foram surpreendidas, novamente por meio da imprensa, com a notícia de que Brasil e Estados Unidos haviam firmado um Acordo de Salvaguarda Tecnológicas “que permite a exploração e o uso comercial do território do território Quilombola de Alcântara, sem consultar as comunidades”.⁴¹

Em 26 de março de 2020, o Estado brasileiro publicou a Resolução nº 11, emitida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em que publica o relatório do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro (CDPEB) para o levantamento de novos corredores de acesso ao CLA. Tal ato também foi alvo de ação judicial, que aponta tratar-se de nova

³⁷ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 116.

³⁸ Decreto Legislativo nº 64, de 2019, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2019/decretolegislativo-64-19-novembro-2019-789423-exposicaodemotivos-159439-pl.html>

³⁹ Decreto 10.220, de 5 de fevereiro de 2020

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm

⁴⁰ Plataforma Dhesca, “Quilombolas de Alcântara (MA) entregam carta a Congresso americano para barrar acordo aeroespacial entre Brasil e EUA”, 16 de setembro de 2019, disponível em:

<https://www.plataformadh.org.br/2019/09/16/quilombolas-alcantara-apelam-ao-congresso-americano-para-barrar-acordo-ast-brasil-eua/>

⁴¹ A petição da denúncia está disponível em:

<https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Alcantara.Reclama%C3%A7%C3%A3oOIT.FINAL.com-assinaturas11.pdf>



medida de ampliação do CLA, que implicaria no desalojamento de mais comunidades, e questiona a ausência de participação das comunidades afetadas no processo deliberativo que culminou em tal medida, e de consulta livre, prévia e informada às comunidades.⁴² Também para esta resolução e para a abertura de novos corredores de acesso ao CLA, não se tem notícia da realização de estudos prévios de impacto por parte do Estado brasileiro.

A CIDH registra, em seu relatório de mérito, que o Estado brasileiro tomou medidas orientadas a desenvolver e expandir o CLA com potencial de impacto sobre as Comunidades Quilombolas de Alcântara, e a identificação de tais impactos deveria ter sido realizada com a participação das comunidades, o que não foi feito:

“223. A Comissão observa que a soma de atividades narradas evidencia uma articulação estatal claramente voltada a consolidar e desenvolver o CLA o que, segundo o próprio Estado, parece em suma requerer a afetação do território tradicional em uma porção maior à atualmente construída para obter seu melhor aproveitamento incorporando fins comerciais. 224. Nesse sentido, a Comissão considera em primeiro lugar que **a finalidade lucrativa ou comercial, e o empreendimento de atividades como o turismo espacial, necessariamente podem ter um impacto não somente no uso das suas terras, mas também em sua possível transformação ou ampliação do CLA. Nesse sentido, a identificação dos impactos e sua incidência nos interesses ou direitos das comunidades, devia ser realizada com a participação das comunidades e não determinada de maneira unilateral pelo Estado.** Nesse sentido, a Comissão observa que tais espécies de determinações, demarcadas no Programa de Desenvolvimento Espacial Brasileiro, resultam suscetíveis de afetar os direitos e interesses das comunidades.”

A CIDH também afirma que os acordos comerciais celebrados pelo Estado brasileiro com outros países sobre os usos do CLA, assim como diversas outras ações do Estado brasileiro analisadas no caso em tela, estão inseridos dentro de uma estratégia mais ampla por parte do Estado de conferir fins comerciais ao CLA, refletida no Programa Espacial Brasileiro, cuja implementação resultará na afetação de uma porção maior do território tradicional, e no deslocamento de comunidades.⁴³ Ainda

⁴² CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 125, 126 e 140.

⁴³ “227. No tocante ao AST com os Estados Unidos, a Comissão registra as explicações dadas com relação ao alcance deste acordo e diante das informações fornecidas não considera necessário se pronunciar autonomamente com relação a este acordo ou possíveis efeitos na sua implementação, os quais são debatidos por ambas as partes. Sem prejuízo do acima exposto, a Comissão reconhece que dito acordo, assim como diversas ações do Estado, incluída a Resolução No. 11, estão inseridos dentro de uma estratégia mais ampla por parte do Estado que é refletida no Programa Espacial Brasileiro que, como se explicou, guarda consistência com os fins comerciais que o Estado decidiu incorporar ao CLA e que, para sua implementação, se prevê que afetaria uma porção maior do território tradicional, e deslocaria algumas comunidades.” CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 227.



de acordo com a CIDH, “**o Estado não provou que tenham sido realizados estudos de impacto ambiental e social com a participação das comunidades envolvidas para determinar tais possíveis impactos**, do que resulta a falta de clareza específica sobre o nível de impacto” (grifos nossos).⁴⁴

Vale registrar também a sustentação oral oferecida por Yuri Costa, membro da Defensoria Pública da União, uma das instituições que presta assistência jurídica às Comunidades Quilombolas de Alcântara, durante a Audiência Pública sobre o caso em tela.⁴⁵ Em sua fala, a Defensoria Pública da União destaca que a instalação e operação do CLA ocorreram em franca violação à legislação ambiental vigente à época, que já exigia a realização de estudos prévios de impacto ambiental ao menos desde 1986. Assim, o CLA foi instalado, e famílias e comunidades foram removidas compulsoriamente de suas casas e territórios, sem a realização de estudos de impacto ambiental, social e cultural adequados. A persistência dessa situação motivou a ação civil pública de natureza ambiental ajuizada pelo Ministério Público Federal em 1999, mencionada anteriormente.⁴⁶

⁴⁴ “228. Diante do exposto, a Comissão observa que efetivamente existem aspectos do Programa Espacial que são suscetíveis de afetar os interesses e direitos das comunidades quilombolas. A Comissão observa que **o Estado não provou que tenham sido realizados estudos de impacto ambiental e social com a participação das comunidades envolvidas para determinar tais possíveis impactos, do que resulta a falta de clareza específica sobre o nível de impacto que poderia haver**. A Comissão observa que, de fato, as comunidades não tiveram nenhuma participação em tais decisões que poderiam afetar os seus direitos, senão até o momento em que elas já foram tomadas. Além disso, pelo menos com relação a atos como o projeto Cyclone, ou a Resolução No. 11, que em si mesma não parece aceitar que as comunidades pudessem rechaçar a realocação, o Estado não cumpriu com a realização de uma consulta prévia ou atividade voltada a obter seu consentimento de acordo com os parâmetros exigidos pelo direito internacional. Em relação à Resolução 11, a Comissão registra a decisão recentemente adotada por um juiz que suspendeu as atividades de implementação da referida execução, precisamente em face de não se ter previsto a participação prévia das comunidades sobre a determinação de que seria necessária a realocação.” CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 228.

⁴⁵ Audiência Pública do Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Parte 3, a partir de 49min08s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UwcaVLRKHZY&t=2946s>

⁴⁶ “A instalação e operação do CLA ocorreram sem a observância da legislação ambiental. Já no contexto dos deslocamentos forçados das famílias quilombolas para as agrovilas, vigorava a resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 1 de janeiro de 1986, que exigia a realização de estudos prévios de impacto ambiental na área de influência dos empreendimentos e obras, e a definição das medidas de diminuição desses impactos. Tais medidas, observe-se, constam entre as recomendações apresentadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu relatório de mérito 189/20, mais especificamente no item 3 da recomendação nº 8. Percebemos que uma exigência normativa referente à instalação e operação de atividade modificadoras do meio ambiente existente desde 1986 precisou, honorável Corte, ser repetida e reforçada 34 anos após. Isso porque suas disposições não haviam sido devidamente observadas, como não o foram até hoje, pelo Estado brasileiro, em particular pelos órgãos responsáveis pela gestão do Centro de Lançamento. Isso tudo todavia foi ignorado, as comunidades e famílias foram removidas compulsoriamente, não foram realizados estudos de impacto social, ambiental ou cultural visando compreender as particularidades da estrutura agrária e da identidade étnica das comunidades, além do fato do Centro de Lançamento não possuir licença ambiental regularmente emitida. Tal situação motivou a abertura de processo judicial de natureza ambiental em 1999, a partir de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal, e ainda em tramitação. Apesar disso, **até o presente momento, nenhum estudo de impacto ambiental culturalmente adequado sobre a instalação e operação do Centro de Lançamento foi feito**.” Audiência Pública do Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Parte 3. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UwcaVLRKHZY&t=2946s>



Como destacou também a Defensoria Pública da União durante a Audiência Pública do caso, a inexistência de estudos específicos de impacto foi objeto de nova ação civil pública em 2018, que destacou que os estudos ambientais entregues por ocasião do projeto Alcântara Cyclone Space eram ‘extremamente falhos e deficientes naquilo que se afigura essencial’.⁴⁷ A Defensoria destacou também que a obrigação estatal de realização de tais estudos persiste, pois não perde seu objeto pelo fato de a base já estar instalada, e nem pelo fato de a base não ter chegado a operar de forma contínua, pois tais estudos são necessários para identificar os impactos já causados e desenhar as políticas de mitigação que deveriam ter sido e ainda devem ser implementadas por meio da adoção de procedimento corretivo. No entanto, os estudos de impacto ambiental, social e cultural devem ser realizados por “por entidades idôneas e independentes dos interesses do proponente do projeto”⁴⁸, o que não foi feito pelo Estado brasileiro. Conforme pontua a Defensoria Pública da União, o Estado brasileiro realizou recentemente um procedimento de licenciamento ambiental supostamente “corretivo”, em total desacordo com a legislação nacional vigente (e, como se verá mais adiante, com os parâmetros interamericanos para a elaboração de estudos prévios de impacto):

“Cada uma das sucessivas tentativas de expansão foi feita repetindo-se o *modus operandi* adotado pelo Estado brasileiro durante a década de 1980, quanto estávamos ainda submetidos a um regime militar e ditatorial, consistente, dentre outros elementos, na falta de transparência e de diálogo com as comunidades quilombolas, no desrespeito às disposições legais referentes ao licenciamento ambiental, na não realização de estudos socioambientais específicos, e no desrespeito sistemático ao direito à consulta livre, prévia, informada e de boa fé. (...) Quanto ao suposto cumprimento das formalidades do licenciamento ambiental pelo Centro de Lançamento, temos que destacar o esdrúxulo e vexatório procedimento concluído ano passado [2022]. **Com vistas a obter a licença de operação a partir de um procedimento supostamente corretivo, foi elaborado, pelo próprio Centro de Lançamento, logo, sem competência e sem a independência técnica necessária, sem qualquer participação das comunidades, um plano de regularização ambiental, datado de 2020. O órgão licenciador ambiental brasileiro, o IBAMA, concedeu a referida licença em agosto de 2022, sem o acompanhamento seja da Fundação Cultural Palmares,**

⁴⁷ Audiência Pública do Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Parte 3. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UwcaVLRKHZY&t=2946s>

⁴⁸ “A inexistência de estudos específicos de impacto sobre as comunidades quilombolas de Alcântara foi objeto de nova ação civil pública, agora em 2018, no caso, por ocasião do projeto Alcântara Cyclone Space, cuja peça inicial afirma que os estudos ambientais entregues eram ‘extremamente falhos e deficientes naquilo que se afigura essencial’. De todo modo, ressaltamos que o fato de o Centro de Lançamento já estar instalado não pode ser usado como obstáculo para a não realização de uma identificação dos impactos que já foram causados e quais políticas de mitigação deveriam ter sido e ainda devem ser implementados por meio da adoção de procedimento corretivo. **O fato de a base espacial ainda não estar plenamente em operação ou de não ter operado de forma contínua não modifica a obrigação estatal de apresentar estudo de impactos, que deve ser conduzido por entidades idôneas e independentes dos interesses do proponente do projeto.**” Audiência Pública do Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Parte 3. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UwcaVLRKHZY&t=2946s>



seja do INCRA, como exige a lei, e sem consulta à população quilombola de Alcântara. Mais uma vez, sem consulta à população quilombola de Alcântara. É sintomático que as peticionárias do presente caso tenham tomado conhecimento dessa licença, de 2022, apenas dois meses após a sua emissão.⁴⁹” (grifos nossos)

As informações disponíveis, portanto, indicam que a instalação do CLA, sua expansão, operação e também os acordos bilaterais comerciais que o Brasil celebrou com diferentes países foram levados a cabo sem estudos prévios de impacto ambiental, social e cultural adequados. Alguns dos estudos de impacto ambiental realizados foram alvo de ações judiciais (ainda sem solução) justamente por sua insuficiência, por inviabilizar participação pública efetiva e por ignorar as especificidades e os direitos econômicos, culturais, sociais e ambientais das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Além disso, vale notar que o CLA foi instalado e operou por décadas sem licença ambiental, emitida apenas em 2022⁵⁰, e em procedimento eivado de irregularidades, conforme apontou a Defensoria Pública da União durante a Audiência Pública do caso.

Passados mais de 40 (quarenta) anos da instalação e início das operações do CLA, as Comunidades Quilombolas de Alcântara, os movimentos sociais e a sociedade civil brasileira ainda não conhecem os verdadeiros riscos⁵¹ e a integralidade dos possíveis impactos do referido megaempreendimento, e dos diversos acordos celebrados com terceiros para os usos das instalações, pois o Estado brasileiro até hoje não realizou estudos compreensivos dos diferentes impactos.

Tais atos e omissões colocam o Estado brasileiro em violação direta da sua obrigação internacional de realizar Estudos Prévios de Impacto Social e Ambiental de acordo com os padrões já estabelecidos no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos em se tratando de empreendimentos que possam afetar povos indígenas, tribais, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais. Este tema é de preocupação comum a distintos povos e comunidades que são obrigados a conviver com os impactos de megaprojetos similares em seus territórios, e com as persistentes falhas dos Estados da região em garantir seus direitos, de modo que resolução do presente e o pronunciamento explícito da Corte a esse respeito terá impactos concretos em conflitos e demandas em curso na região.

⁴⁹ Audiência Pública do Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Parte 3, a partir de 49min08s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UwcaVLKHZY&t=2946s>

⁵⁰ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, “Ibama emite Licença de Operação Corretiva que permite o lançamento de veículos ao espaço de forma comercial”, 20 de setembro de 2022, disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2022/ibama-emite-licenca-de-operacao-corretiva-que-permite-o-lancamento-de-veiculos-ao-espaco-de-forma-comercial>

⁵¹ O risco inerente às atividades desenvolvidas no CLA ficou evidente também com o acidente ocorrido em 22 de agosto de 2003, quando a ignição acidental de um veículo de lançamento de satélites foguete causou um incêndio de grandes proporções e a explosão da torre de lançamento, resultando na morte de 21 pessoas que trabalhavam no local. V. Memorial da Democracia, “Foguete explode no MA: 21 morrem”, disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/explosao-em-alcantara-deixa-21-mortos>



4. A obrigação internacional dos Estados de realizar Estudos de Impacto Social e Ambiental (EISAs) antes de autorizar ou implementar projetos de investimento ou desenvolvimento em territórios indígenas, tribais ou tradicionais

Conforme descrito acima, ao longo de quatro décadas, o Estado brasileiro realizou vários atos que levaram à criação, expansão, implementação e desenvolvimento do CLA no território das Comunidades Quilombolas de Alcântara, e até mesmo firmou acordos com outros Estados para fins comerciais em relação ao CLA. Como a CIDH declarou no caso, esses atos foram realizados pelo Brasil em violação de suas obrigações internacionais, incluindo o direito dessas comunidades à consulta livre, prévia e informada para seu consentimento.⁵²

Sem dúvida, quando se trata de povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais, a violação mais conhecida em nossa região tem sido a do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado (CCLPI), seja porque o processo de consulta e consentimento simplesmente foi omitido pelo Estado em questão, ou porque foi realizado em completa violação às normas internacionais correspondentes. No entanto, há uma obrigação internacional intimamente ligada ao direito à CCLPI, igualmente fundamental e sistematicamente descumprida pelos Estados: a obrigação de estudar os possíveis impactos negativos que os projetos ou planos de desenvolvimento ou investimento⁵³ possam ter sobre os âmbitos social, espiritual, cultural, ambiental e de direitos dos povos indígenas, tribais, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais; antes de autorizar e implementar tais planos ou projetos. É sobre essa obrigação que pretendemos nos concentrar neste *amicus curiae*.

⁵² CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Relatório de Mérito nº 189/2020, parágrafos 206 e 229.

⁵³ De acordo com essa Corte Interamericana, um *projeto* ou *plano de desenvolvimento ou investimento* envolve qualquer atividade que possa afetar a integridade das terras e dos recursos naturais dentro do território dos povos indígenas e tribais (Corte IDH, Caso do Povo Saramaka v. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007, par. 129, nota de rodapé). Na mesma linha, a Comissão Interamericana usa esses termos para se referir a qualquer atividade que possa afetar as terras, o território e os recursos naturais de um povo indígena, especialmente qualquer proposta relacionada à exploração ou extração de recursos naturais (CIDH, 2015, *Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção dos direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento*, parágrafo 12). Por sua vez, o ex-Relator Especial da ONU sobre os direitos dos povos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, observou que um *grande projeto de desenvolvimento* é entendido como um processo de investimento de capital público e/ou privado, nacional ou internacional, para a criação ou melhoria da infraestrutura física de uma determinada região, a transformação de longo prazo de atividades produtivas com mudanças associadas no uso da terra e nos direitos de propriedade da terra, a exploração em larga escala de recursos naturais, incluindo recursos do subsolo, e a construção de centros urbanos, fábricas, instalações de mineração, usinas de energia, resorts turísticos, instalações portuárias, bases militares e empreendimentos semelhantes. A finalidade de tais projetos pode variar desde a promoção do desenvolvimento econômico até o controle de enchentes, a geração de eletricidade e outros recursos energéticos, a melhoria das redes de transporte, a promoção de exportações para obter divisas, a criação de novos assentamentos, a garantia da segurança nacional e a criação de oportunidades de emprego e renda para a população local. (Comissão de Direitos Humanos da ONU, 2003, *Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, apresentado de acordo com a resolução 2002/65* da Comissão, E/CN.4/2003/90, para./2003/90, par. 6).



A obrigação de realizar estudos prévios de impacto quando se trata do território desses povos e comunidades provém de uma fonte internacional: concretamente, da Convenção 169 da OIT, bem como da jurisprudência desta Corte IDH, ao interpretar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH).

Vale destacar que a obrigação internacional de estudar os possíveis impactos ambientais existe mesmo no caso de planos e projetos sobre território não-indígena, tribal ou tradicional, com vistas a evitar ou reduzir os efeitos adversos sobre a diversidade biológica, decorrente de tratados como a Convenção sobre a Diversidade Biológica.⁵⁴ Deve-se acrescentar que esta Corte IDH considerou que a obrigação de realizar um estudo de impacto em matéria ambiental⁵⁵ existe não somente no caso de projetos em territórios de povos indígenas e tribais, mas também em relação a qualquer atividade que possa causar danos ambientais significativos.⁵⁶ Outros instrumentos não vinculantes, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também se referem à realização de uma avaliação de impacto ambiental como um dever.⁵⁷ De fato, em um contexto generalizado de colapso ambiental e ecológico promovido pelo atual sistema econômico, examinar previamente os possíveis impactos de projetos sobre o ambiente torna-se cada vez mais relevante.

No presente *amicus curiae*, por se tratar do território das Comunidades Quilombolas de Alcântara, abordaremos a referida obrigação com base na Convenção 169 da OIT e na jurisprudência desta Corte IDH, que, em suas sentenças no Caso do Povo Saramaka vs. Suriname,⁵⁸ estabeleceu os padrões mínimos que os estudos de impacto devem satisfazer. Da mesma forma, para nos referirmos à obrigação internacional acima mencionada, usaremos o termo Estudo de Impacto

⁵⁴ A Convenção sobre Diversidade Biológica é um tratado que surgiu dentro da estrutura das Nações Unidas, entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993 e tem três objetivos principais: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável dos componentes da diversidade biológica e o compartilhamento justo e equitativo dos benefícios resultantes da utilização dos recursos genéticos. O seu artigo 14.1.a) estabelece o dever de avaliar o impacto ambiental dos projetos propostos que possam ter efeitos adversos importantes para a diversidade biológica.

⁵⁵ Corte IDH, *Meio Ambiente e Direitos Humanos*, Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, parágrafos 157.

⁵⁶ Em seu Parecer Consultivo, a CIDH menciona que o dano ambiental significativo, de acordo com a Corte Internacional de Justiça, pode ser determinado levando-se em conta a natureza e a magnitude do projeto e o contexto no qual ele será realizado. Também menciona que a Comissão de Direito Internacional apontou que o termo *significativo* é ambíguo, portanto, é necessário fazer uma determinação em cada caso específico, acrescentando que *significativo* deve ser entendido como algo mais do que detectável, mas não é necessário que seja sério ou substancial e que o dano "deve levar a um efeito prejudicial real em questões como saúde humana, indústria, propriedade, meio ambiente ou agricultura e que esses efeitos prejudiciais devem ser suscetíveis de serem medidos por padrões factuais e objetivos". Por sua vez, a CIDH indicou que qualquer dano ao meio ambiente que possa implicar uma violação dos direitos à vida ou à integridade pessoal deve ser considerado um dano significativo e que a existência de tal dano é algo que deve ser determinado em cada caso específico, levando em conta as circunstâncias particulares do caso. Corte IDH, *Meio Ambiente e Direitos Humanos*, Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, parágrafos 135, 136, 140 e 157.

⁵⁷ V. Princípio 17 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

⁵⁸ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), e Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).



Ambiental e Social (ou simplesmente “EISA”), pois é o termo usado por esta Corte nos precedentes mencionados.

O CLA é, sem dúvida, um projeto de desenvolvimento e investimento de grande escala que, como afirma a CIDH, deveria ter sido consultado com as Comunidades Quilombolas de Alcântara em suas diferentes etapas⁵⁹, ou seja, não apenas no início em relação à sua criação, mas também ao longo dos anos em relação à sua expansão e consolidação por meio dos acordos para fins comerciais celebrados com a Ucrânia e os Estados Unidos. Nessa lógica, e sendo os EISAs uma parte essencial do processo de consulta, o Estado brasileiro também deveria ter realizado estudos prévios de impacto do projeto em cada uma de suas diferentes fases, a fim de identificar os possíveis danos e efeitos sobre o território e a vida das comunidades em questão. Os estudos deveriam permitir, por um lado, que as comunidades quilombolas contassem com todas as informações necessárias sobre os impactos do projeto, a fim de ter elementos para a consulta e, por outro lado, que o próprio Estado analisasse a viabilidade do CLA, a fim de cumprir suas obrigações de direitos humanos.

No entanto, tais estudos não foram realizados, ou os que foram realizados não cumpriram com os padrões mínimos, a ponto de terem sido alvo de ações judiciais movidas pelo Ministério Público Federal. Em outras palavras, como sustenta a CIDH, a criação e o desenvolvimento do CLA ao longo dos anos ocorreram em violação à obrigação do Estado brasileiro de realizar EISAs de acordo com os padrões internacionais, pelos quais também deve ser responsabilizado internacionalmente.

4.1 A obrigação de realizar EISAs na Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes

Desde sua entrada em vigor, a Convenção 169 tem sido um tratado fundamental sobre os direitos dos povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais, abraçado por tais povos como uma ferramenta de defesa contra violações por parte dos Estados. Suas disposições incluem, além dos direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam⁶⁰, o direito de decidir sobre suas próprias prioridades no que diz respeito a seu desenvolvimento, na medida em que isso afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam, e de controlar, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural.⁶¹ É no marco desse direito que a Convenção 169 estabelece a obrigação dos Estados Partes de realizar estudos sobre as implicações que os projetos de desenvolvimento ou investimento que pretendam realizar possam ter nas esferas social, espiritual, cultural e ambiental dos povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais:

⁵⁹ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 214.

⁶⁰ OIT, Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, (entrada em vigor em 1991), Artigo 14.

⁶¹ OIT, Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, (entrada em vigor em 1991), Artigo 7.1.



“Artigo 7.3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.”⁶²

Em outras palavras, no caso de planos e projetos de desenvolvimento, a fim de garantir e proteger a vida, a integridade, a cultura, a cosmovisão, a propriedade, a posse e o uso das terras, dos territórios e dos recursos naturais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como outros direitos, os Estados devem estudar os impactos e as consequências que tais projetos podem ter sobre essas populações. Isso se deve ao fato de que os povos e comunidades indígenas e tradicionais podem ser seriamente afetados. De acordo com a CIDH:

“se ha demostrado que los planes y proyectos de desarrollo e inversión en territorios indígenas o tribales, y las concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales, desembocan en violaciones múltiples de derechos humanos individuales y colectivos, incluyendo el derecho a una vida en condiciones dignas (vulnerado cuandoquiera que los proyectos de desarrollo causan contaminación ambiental, generan efectos nocivos sobre las actividades básicas de subsistencia y afectan la salud de los pueblos indígenas y tribales que viven en los territorios donde se implementan)”.⁶³

Mas esse dever encontra sua fonte não apenas na Convenção 169 da OIT, mas também na jurisprudência deste Tribunal.⁶⁴ A obrigação de realizar estudos prévios de impacto foi reforçada e aprofundada com as sentenças da Corte IDH no *Caso do Povo Saramaka v. Suriname*⁶⁵, ao estabelecer que:

“O Estado deve garantir que nenhuma concessão será emitida dentro do território Saramaka, a menos e até que um estudo prévio de impacto social e ambiental seja realizado por entidades independentes e tecnicamente capazes sob a supervisão do Estado. Por meio dessas salvaguardas, busca-se preservar, proteger e garantir a relação especial que os membros do povo

⁶² OIT, Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, (entrada em vigor em 1991), Artigo 7.3.

⁶³ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, parágrafo 209.

⁶⁴ Vale destacar que a jurisprudência é uma fonte do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e obrigatória para os Estados Parte do tratado em questão.

⁶⁵ Corte IDH, *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname* Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), e Corte IDH, *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname* Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).



Saramaka têm com seu território, o que, por sua vez, garante sua subsistência como povo tribal”.⁶⁶

4.2 Estudos Prévios de Impacto Social e Ambiental (EISAs) no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

De acordo com essa Corte, os Estudos de Impacto Social e Ambiental

“servem para avaliar o possível dano ou impacto que um projeto de desenvolvimento ou investimento pode ter sobre a propriedade e a comunidade em questão. O objetivo dos EISAs não é apenas ter alguma medida objetiva do possível impacto sobre a terra e as pessoas, mas também (...) garantir que os membros da aldeia (...) estejam cientes dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de saúde (...)”.⁶⁷

É por meio desses estudos que se busca “preservar, proteger e garantir a relação especial que os membros do povo (...) têm com seu território, que por sua vez garante sua subsistência”.⁶⁸ Nesse sentido, a CIDH destacou que:

“O conteúdo dos EISAs deve se referir não apenas ao impacto sobre o habitat natural dos territórios tradicionais dos povos indígenas, mas também ao impacto sobre a relação especial que liga esses povos a seus territórios, incluindo suas próprias formas de subsistência econômica, suas identidades e culturas e suas formas de espiritualidade”.⁶⁹

Para a CIDH, os EISAs não são apenas instrumentos para planejar projetos de desenvolvimento ou investimento, mas também para identificar os direitos que correspondem ou podem corresponder aos povos indígenas e tribais sobre as terras e os recursos naturais que serão direta ou indiretamente afetados pelos projetos:

“Na verdade, o objetivo final do processo de avaliação de impacto não é outro senão identificar os possíveis impactos negativos do plano ou projeto em questão sobre a capacidade dos povos indígenas de usar e usufruir das terras e outros recursos existentes em seus territórios que eles tradicionalmente usam para fins econômicos, sociais, culturais ou espirituais;

⁶⁶ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 129.

⁶⁷ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação de Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 40.

⁶⁸ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 129.

⁶⁹ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, par. 255.



em outras palavras, o possível impacto sobre seus direitos de propriedade comunal”.⁷⁰

Tal como referido, esta Corte IDH destacou que a obrigação de realizar uma avaliação de impacto ambiental existe não apenas no caso de projetos em territórios de povos indígenas e tribais, mas também em relação a qualquer atividade que possa causar danos ambientais significativos.

Nesse sentido, esta Corte Interamericana coloca esse dever como um parâmetro para que os Estados cumpram sua obrigação de prevenção em matéria ambiental,⁷¹ ou seja, os Estados têm a responsabilidade de garantir que as atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos significativos ao meio ambiente dentro ou fora do território do Estado.⁷² Além disso, a Corte ressaltou que a obrigação de realizar um estudo de impacto ambiental é uma das obrigações mínimas que os Estados devem adotar de acordo com sua obrigação geral de tomar medidas apropriadas para evitar violações de direitos humanos como consequência de danos ambientais.⁷³

4.2.1 Os padrões mínimos para a realização de Estudos Prévios de Impacto Social e Ambiental

A partir da jurisprudência estabelecida por esta Corte IDH,⁷⁴ fica claro que, tratando-se de povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais, os EISAs devem cumprir certos requisitos básicos, que estão intimamente ligados entre si, a saber: (a) devem ser realizados pelo próprio Estado ou determinados por ele, mas em todo caso realizados sob sua supervisão; (b) devem ser realizados por entidades tecnicamente qualificadas e independentes; (c) devem ser concluídos antes da concessão de concessões, permissões, autorizações e licenças relacionadas a projetos de desenvolvimento ou investimento; (d) devem ser sociais e ambientais, bem como baseados em direitos; (e) devem ser realizadas de acordo com os padrões internacionais e as boas práticas; (f) devem abordar o impacto cumulativo dos projetos; (g) devem ser realizados em colaboração com as pessoas envolvidas e seus resultados devem ser compartilhados e consultados com elas; (h) devem respeitar as tradições e a cultura dos povos indígenas e tribais em questão; (i) devem garantir o direito dos povos indígenas de serem informados sobre todos os projetos propostos em seu território; (j) devem identificar possíveis alternativas ou medidas de atenuação para impactos negativos.

⁷⁰ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, par. 248.

⁷¹ Corte IDH, *Meio Ambiente e Direitos Humanos*, Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, par. 130 e 145.

⁷² Corte IDH, *Meio Ambiente e Direitos Humanos*, Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, par. 128 e 133.

⁷³ Corte IDH, *Meio Ambiente e Direitos Humanos*, Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, par. 144 e 145.

⁷⁴ Corte IDH, *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname* Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), e Corte IDH, *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname* Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).



a) *Devem ser realizados pelo próprio Estado ou encomendados por ele, mas sob sua supervisão*

É essencial ter em mente que os estudos de impacto são uma obrigação do Estado e não de outros atores, quer ele mesmo os realize,⁷⁵ quer os encomende⁷⁶ a entidades independentes e tecnicamente qualificadas, mas sob sua supervisão.⁷⁷

Caso os estudos sejam encomendados mas não realizados pelo próprio Estado, o Estado deve verificar e garantir, por meio de supervisão, que as condições em que são realizados e seu conteúdo cumpram com os critérios internacionais estabelecidos. De acordo com esta Corte, quer os estudos de impacto sejam realizados pelo próprio Estado ou por uma entidade privada, é o Estado que, como parte de seu dever de supervisão e fiscalização, deve assegurar que o estudo foi realizado corretamente.⁷⁸

Consideramos que tal supervisão, e até mesmo a própria realização dos estudos pelo próprio Estado, se deve ao fato de que o Estado tem a obrigação de garantir e proteger os direitos dos povos indígenas e tribais, ou seja: por um lado, garantir o exercício desses direitos com as medidas necessárias e, por outro lado, impedir sua violação por atores não-estatais, como as empresas. Os estudos de impacto são um mecanismo para esse fim.

É importante destacar que esta Corte considera que o artigo 21 da Convenção Americana, em conjunto com o artigo 1.1, é violado quando o Estado não realiza ou não supervisiona estudos ambientais e sociais antes da outorga de concessões.⁷⁹

No caso concreto, as informações disponíveis mostram que, nos últimos anos, o Estado brasileiro concluiu um processo de licenciamento ambiental “corretivo” com relação ao CLA, no qual foi elaborado um plano de regularização ambiental. De acordo com informações prestadas pela Defensoria Pública da União durante a Audiência Pública do caso, tal plano foi elaborado pelo próprio CLA, e o órgão brasileiro de licenciamento ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio

⁷⁵ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), parágrafos 148, 154 e 156; e CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, parágrafos 252 e 253.

⁷⁶ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, parágrafo 252.

⁷⁷ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), parágrafos 148, 154 e 156; e Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), parágrafo 41.

⁷⁸ Corte IDH, *Meio Ambiente e Direitos Humanos*, Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, par. 163.

⁷⁹ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), parágrafos 154 e 156; e CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, parágrafo 250.



Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), baseou-se nele – que acabou sendo uma espécie de estudo de impacto – para conceder a respectiva licença de operação em agosto de 2022. Assim, seria possível afirmar que tal estudo foi realizado pelo Estado brasileiro em desacordo com o padrão aqui tratado, o que também impactará no padrão de independência, como será visto a seguir.

b) *Devem ser realizados por entidades tecnicamente qualificadas e independentes*

Esta Corte IDH estabeleceu que os EISAs devem ser realizados por entidades tecnicamente qualificadas e independentes.⁸⁰ Nesse sentido, a CIDH enfatizou que “não estaria de acordo com os critérios estabelecidos pela Corte, por exemplo, a realização de estudos de impacto ambiental e social realizados por funcionários ou contratados das empresas concessionárias”.⁸¹ Apesar da obviedade do critério, ele não é cumprido na prática. O órgão interamericano inclusive indicou que tem informações de que “em alguns Estados seria a própria empresa concessionária que decidiria qual entidade realizaria os estudos de impacto, ou se encarregaria de financiá-los ou contratá-los diretamente, o que coloca em questão a imparcialidade e a independência de tais estudos”.⁸² Em outra ocasião, a CIDH insistiu que

“As informações recebidas indicam que essas avaliações prévias são frequentemente realizadas diretamente, financiadas ou promovidas pela mesma entidade privada que realizará a atividade, o que compromete seus resultados. Em outras ocasiões, as avaliações de impacto [são] realizadas por terceiros contratados pela empresa autorizada, o que gera uma relação que pode tender a enviesar os resultados das avaliações”.⁸³

Deve-se acrescentar que o Estado, ao escolher os responsáveis pela realização dos estudos de impacto, também deve seguir critérios de especialização técnica,⁸⁴ o que implica que a entidade escolhida tenha pessoas competentes e com a experiência necessária em seus quadros.

De acordo com a CIDH, o critério abordado aqui é consistente “com a justificativa para esse tipo de estudo, que é simplesmente garantir uma análise objetiva, imparcial e tecnicamente verificável, destinada a fornecer dados factuais a partir dos quais uma série de consequências pode ser tirada para a aprovação e, quando apropriado, a implementação do plano em questão”.⁸⁵

⁸⁰ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 194 e); e Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 41.

⁸¹ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, parágrafo 252.

⁸² CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 218.

⁸³ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 91.

⁸⁴ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, parágrafo 252.

⁸⁵ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, parágrafo 252.



A partir da informação disponível no caso concreto, não há dados que indiquem quem realizou o levantamento de impacto socioeconômico e cultural a que se refere a CIDH e que mencionamos na seção de fatos deste *amicus curiae* – e que, de toda maneira, foi realizado sem consulta com as comunidades e após o deslocamento forçado também já relatado –,⁸⁶ e tampouco o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) que foram alvo de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em 1999. Em todo caso, consideramos essencial que esta Corte Interamericana possa analisar, em particular, a independência destes estudos ou levantamentos de impacto – ou de qualquer outro estudo de impactos do CLA utilizado pelo Estado brasileiro para autorizar e/ou executar atividades e etapas do empreendimento –, a fim de verificar e determinar se esse critério essencial foi descumprido e se, portanto, os estudos carecem de objetividade e devem ser invalidados.

Por outro lado, destacamos que, conforme informação fornecida pela Defensoria Pública da União durante a audiência pública do caso, o IBAMA concedeu a licença ambiental ao CLA em 2022 com base em um “plano de regularização ambiental” – que acabou, portanto, servindo como uma espécie de estudo de impacto –, elaborado pelo próprio CLA. A falta de independência deste estudo põe em xeque os seus resultados: a identificação dos impactos negativos do CLA não pode ser confiável, dado o conflito de interesses evidente quando o próprio CLA determina os possíveis danos que poderiam ser causados. Isso nos permite afirmar que o padrão de independência que deveria caracterizar os estudos prévios de impacto ambiental não foi atendido, o que deveria levar à anulação da licença ambiental recentemente concedida pelo IBAMA.

c) Devem ser concluídos previamente à outorga de concessões, permissões, autorizações e licenças relacionadas a projetos de desenvolvimento ou investimento

Esta Corte Interamericana tem sido muito enfática ao determinar que o Estado deve garantir que nenhum projeto seja autorizado sem um prévio Estudo de Impacto Social e Ambiental.⁸⁷ Consideramos esse critério de grande importância porque permite identificar se o Estado violou a CADH já desde o início.

Ao tratar do tema em 2015, em seu Relatório sobre *Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Indústrias Extrativas*, a CIDH observou com preocupação que havia identificado que “em algumas

⁸⁶ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito n° 189/2020, par. 200.

⁸⁷ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), pars. 129, 146, 148, 154, 155, 156, 158; Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), pars. 41, 52; CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, parágrafo 251.



ocasiões, esses estudos são realizados após a concessão da concessão ou aprovação dos planos de desenvolvimento”.⁸⁸

No presente caso, como já foi destacado nos fatos deste *amicus curiae*, o CLA teve várias etapas, durante as quais não foram realizados EISAs, ou os que foram realizados o foram com irregularidades. A CIDH já se referiu ao fato de que um estudo socioeconômico e cultural só foi realizado **após** a decisão do Estado de reassentar forçadamente as comunidades quilombolas para dar lugar ao processo de desenvolvimento e planejamento do CLA,⁸⁹. Além disso, o plano de regularização ambiental que na prática parece ter servido de estudo de impacto foi realizado em 2020, ou seja, muitos anos após a criação, ampliação do CLA e da celebração de diversos acordos bilaterais entre o Brasil e terceiros Estados para o desenvolvimento da base e a realização de atividades de caráter comercial. Assim, a violação do necessário caráter prévio dos EISAs por parte do Estado brasileiro é auto-evidente, inquestionável e conclusiva.

d) *Devem ser sociais e ambientais, bem como baseados em direitos*

Como já assinalamos, a Convenção 169 da OIT estipula que os estudos devem avaliar o impacto em vários campos: social, espiritual e cultural, bem como no meio ambiente. Por sua vez, a Corte IDH se refere em suas sentenças aos componentes sociais e ambientais quando se trata de estudar os impactos.⁹⁰ A esse respeito, a CIDH destaca que

“[a] inclusão desses dois elementos em sua caracterização revela que o tipo de estudos exigidos pela Corte deve ir além dos estudos de impacto estritamente ambiental normalmente exigidos com o objetivo de avaliar e mitigar possíveis impactos negativos sobre o meio ambiente natural, sendo necessário incorporar a identificação de impactos diretos ou indiretos sobre os modos de vida dos povos indígenas que dependem desses territórios e dos recursos neles existentes para sua subsistência”.⁹¹

A CIDH enfatizou que o termo “social”, como componente dos estudos de impacto, deve ser interpretado de forma ampla,⁹² de modo que se analise o impacto sobre a relação especial dos povos com seu território, incluindo suas formas de subsistência econômica, identidade, cultura e formas de espiritualidade. Consideramos esse raciocínio pertinente, pois, a partir da lógica da inter-relação,

⁸⁸ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 217.

⁸⁹ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 199.

⁹⁰ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), parágrafos 129, 146, 148, 154, 155, 156, 158; Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), parágrafos 40, 41, 52; CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, parágrafos 254, 255, 256, 258, 259, 260 e 261.

⁹¹ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, par. 254.

⁹² CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, parágrafo 255.



interdependência e integralidade dos direitos, o impacto que possa ser causado a um deles (seja no aspecto social, cultural ou ambiental), sem dúvida, repercutirá nos demais.

A CIDH também enfatizou que os projetos extrativos ou de desenvolvimento geram uma multiplicidade de impactos profundos que atingem âmbitos muito distintos, como o meio ambiente, o território, a espiritualidade, a saúde e a própria vida dos povos e comunidades.⁹³ A Comissão observou com preocupação que, em algumas ocasiões, os estudos de impacto não medem os impactos espirituais ou culturais, entre outros tipos de impactos específicos aos povos indígenas e comunidades tradicionais.⁹⁴ A CIDH foi ainda mais longe, afirmando que, na avaliação dos impactos:

“O enfoque ambiental tradicional não é suficiente, mas os impactos de um determinado projeto também devem ser avaliados sob a perspectiva dos direitos humanos que podem ser afetados, prejudicados ou de alguma forma restringidos. Em outras palavras, a preocupação central da CIDH é a inclusão de critérios e procedimentos para garantir uma análise dos impactos sobre os direitos humanos envolvidos no processo de tomada de decisão⁹⁵.”

Como pode ser visto na seção deste *amicus curiae* sobre o contexto fático do caso, a informação disponível aponta que os estudos de impacto de que se tem notícia realizados em relação ao CLA foram, todos, irregulares, ou incompletos, ou contrários à legislação interna brasileira, ou fora dos padrões internacionais que pleiteamos no presente escrito – ou todas essas opções. Seja o levantamento feito após o deslocamento forçado de parte das Comunidades Quilombolas de Alcântara e que se deteve em questões socioeconômicas, seja o EIA/RIMA referente à implantação e operação do CLA pendentes de revisão judicial desde 1999, seja o “plano de regularização ambiental” de 2020 mencionado pela Defensoria Pública da União na audiência pública do caso, tudo indica que em nenhuma dessas oportunidades a análise dos impactos foi elaborada sobre os diferentes campos e aspectos que poderiam ser impactados. Tendo em vista a natureza do empreendimento, para cada ato do Estado que autorizasse novas fases ou atividades do CLA, deveriam ter sido realizados estudos que abrangessem, ao mesmo tempo, os aspectos social (no seu sentido amplo), ambiental e de direitos. Isso não ocorreu, o que, sem dúvida, impossibilitou a identificação dos efeitos reais e completos que o CLA teria sobre as Comunidades Quilombolas de Alcântara.

⁹³ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 22.

⁹⁴ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 217.

⁹⁵ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 89.



e) *Devem ser realizados de acordo com os padrões internacionais e as boas práticas*

De acordo com a Corte IDH, um dos padrões mais abrangentes e amplamente utilizados para a elaboração de estudos prévios de impacto social e ambiental no contexto de povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais é conhecido como “*AKWÉ: KON*”:⁹⁶ diretrizes voluntárias para a condução de procedimentos de Avaliação de Impacto Cultural, Ambiental e Social de projetos de desenvolvimento que se realizem em lugares sagrados ou em terras ou águas ocupadas ou utilizadas tradicionalmente pelas comunidades indígenas e locais, ou que possam afetar esses lugares (aqui chamadas apenas de “Diretrizes”).⁹⁷

Tais Diretrizes foram desenvolvidas como parte do programa de trabalho sobre o Artigo 8(j) da Convenção sobre Diversidade Biológica,⁹⁸ com a finalidade de estabelecer alinhamentos mínimos para a realização de avaliações sobre as repercussões culturais, ambientais e sociais que projetos de desenvolvimento podem ter para as comunidades indígenas e tribais. Ou seja, as Diretrizes também consideram indispensável avaliar os impactos culturais nos estudos, e buscam garantir a participação das comunidades em tal avaliação.

As Diretrizes, por exemplo, definem a avaliação de impacto social como “um processo para avaliar os prováveis impactos benéficos e adversos, que possam afetar os direitos, que têm uma dimensão econômica, social, cultural, cívica e política, bem como afetar o bem-estar, a vitalidade e a viabilidade de uma comunidade afetada”.⁹⁹ Além disso, estabelecem que, para determinar o escopo de uma avaliação de impacto social, deve-se levar em conta questões como: estudos de linha de base, impactos econômicos, possíveis impactos sobre sistemas tradicionais de posse de terra, considerações sobre os sexos, considerações geracionais, aspectos de saúde e segurança, efeitos sobre a coesão social, estilos de vida tradicionais, e possível impacto sobre o acesso a recursos genéticos como meio de vida.¹⁰⁰

Com relação aos impactos culturais, as Diretrizes estabelecem que devem ser identificadas as questões que são de especial preocupação cultural, como patrimônio cultural, religião, crenças e ensinamentos sagrados, práticas costumeiras, formas de organização social, sistemas de uso de

⁹⁶ O nome *Akwé: Kon* vem de uma expressão mohawk que significa “tudo na criação”.

⁹⁷ Essas diretrizes foram adotadas em 2004 pela Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica.

⁹⁸ A Convenção sobre Diversidade Biológica é um tratado que surgiu dentro da estrutura das Nações Unidas, entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993 e tem três objetivos principais: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável dos componentes da diversidade biológica e o compartilhamento justo e equitativo dos benefícios resultantes da utilização dos recursos genéticos.

⁹⁹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2004) *Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to take place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities*, par. 6(f).

¹⁰⁰ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2004) *Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to take place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities*, par. 43.



recursos naturais, incluindo padrões de uso da terra, locais de importância cultural, valoração econômica de recursos naturais, locais sagrados, cerimônias, idiomas, sistemas de direito consuetudinário e estruturas políticas, funções e costumes.¹⁰¹

Também é importante observar que as Diretrizes indicam que deve ser dada atenção especial aos interesses das mulheres, pois são elas que mais sofrem com os impactos negativos dos projetos de desenvolvimento.¹⁰² As Diretrizes também observam que, dada a relação única entre os povos indígenas e comunidades tradicionais e o meio ambiente, é desejável a integração dos impactos culturais, ambientais e sociais em um único processo de avaliação.¹⁰³

Tendo em vista que os estudos de impacto realizados em relação ao CLA não se encontram disponíveis, desconhecemos quais elementos de análise foram considerados para sua elaboração, e se foram do tipo sugerido pelas Diretrizes aqui mencionadas, como, por exemplo, incorporar a análise dos impactos diferenciados do megaprojeto sobre meninas e mulheres. O que, sim, é uma certeza, é que os estudos de impacto realizados a que nos referimos anteriormente não levaram em consideração todos os aspectos necessários quando se trata de afetações tão extremas a territórios e comunidades tradicionais, e não foram integrados em um só processo de avaliação, como apontam os padrões internacionais e as boas práticas.

Afinal, como apontado pela Defensoria Pública da União em sua sustentação oral na Audiência Pública conduzida por essa honorável Corte, “não foram realizados estudos de impacto social, ambiental ou cultural visando compreender as particularidades da estrutura agrária e da identidade étnica das comunidades”.¹⁰⁴ Além disso, conforme apontado ao final do item 3.1 do presente *amicus curiae*, umas das ações judiciais ajuizadas pelo Ministério Público Federal apontou que o estudo de impacto ambiental não levou em conta a unidade sociocultural das Comunidades Quilombolas de Alcântara, de modo que “não foram compreendidos nem avaliados os aspectos culturais tradicionais da população afetada nem foram identificados os espaços de reprodução da cultura e do modo de vida das comunidades”, e tampouco foram levados em conta os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais das comunidades nem as relações de interdependência entre elas”.¹⁰⁵

¹⁰¹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2004) *Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to take place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities*, par. 6(a).

¹⁰² Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2004) *Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to take place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities*, par. 3(b).

¹⁰³ Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica (2004) *Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to take place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities*, parágrafos 7 e 23.

¹⁰⁴ Audiência Pública do Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Parte 3, a partir de 49min08s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UwcaVLKHZY&t=2946s>

¹⁰⁵ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito n° 189/2020, par. 82.

f) Devem abordar o impacto cumulativo dos projetos

Para essa Corte, os estudos de impacto social e ambiental devem abordar o impacto cumulativo que os projetos existentes geraram e os que serão gerados pelos projetos propostos.¹⁰⁶ Tal análise é fundamental, pois permite colocar os projetos em um contexto mais amplo, no qual podem existir outros projetos simultâneos ou atividades planejadas para o futuro, evitando assim que o projeto em tela seja analisado de maneira isolada. Isso permite identificar não apenas o efeito individual, mas também o impacto que o projeto específico terá por meio da interação com outros que ocorreram no passado ou que estão ocorrendo no presente. Dessa forma, será possível conhecer a verdadeira dimensão dos impactos que serão causados, inclusive os de curto prazo, mas também os de longo prazo.

A CIDH já destacou que as fontes de impacto dos projetos de investimento são diversas, pois às vezes não se trata de um único empreendimento, mas sim de vários projetos realizados nas terras ou territórios da mesma comunidade ou povo.¹⁰⁷ Nesse sentido, a Corte IDH ressalta que tratar dos impactos acumulados permitiria concluir com mais precisão se os efeitos individuais e cumulativos das atividades existentes e futuras poderiam colocar em risco a sobrevivência¹⁰⁸ dos povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais.¹⁰⁹

No presente caso, ainda que os acordos celebrados pelo Brasil com a Ucrânia e com os Estados Unidos estejam relacionados ao CLA, para sua celebração deveriam ter sido realizados estudos prévios de impacto, com os respectivos processos de consulta, pois se tratava de novas atividades, com novos atores privados – como a empresa Alcântara Cyclone Space – passando a atuar no território das Comunidades Quilombolas de Alcântara, que gerariam (como de fato geraram, conforme indicado no relatório de mérito)¹¹⁰ impactos específicos. O Estado brasileiro deveria ter

¹⁰⁶ Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 41.

¹⁰⁷ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 22.

¹⁰⁸ Voltando à Corte IDH, a CIDH destacou que "a 'sobrevivência' não se identifica com a mera subsistência física, mas "deve ser entendida como a capacidade dos [povos indígenas] de 'preservar, proteger e garantir a relação especial que têm com seu território', de modo que possam 'continuar a viver seu modo de vida tradicional e que sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições distintivas sejam respeitados, garantidos e protegidos (...)". Da mesma forma, para a CIDH, "o termo 'sobrevivência' refere-se não apenas à obrigação do Estado de garantir o direito à vida das vítimas, mas também à obrigação de adotar todas as medidas apropriadas para garantir a continuidade da relação do povo [indígena] com seu território e cultura". Além disso, a Comissão considera que "o termo 'sobrevivência' deve ser entendido de forma coerente com o conjunto de direitos dos povos indígenas e tribais, de modo a não dar origem a uma concepção estática de seus modos de vida. Pelo contrário, ao determinar seu alcance, deve-se levar em conta seu direito de buscar livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural, de acordo com suas próprias necessidades, preferências e aspirações". CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 165.

¹⁰⁹ Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação de Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 41.

¹¹⁰ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 100.



realizado uma análise dos efeitos que as ações previstas nos referidos acordos bilaterais causariam em sua interação com as atividades já existentes; somente assim seria possível saber objetivamente o que as comunidades em questão estariam enfrentando e ter uma visão precisa do que se pretendia implementar.

Evidentemente, o fato de não terem sido realizados à época os devidos EISAs não significa que o Estado brasileiro não deva analisar os atuais danos e impactos causados às Comunidades Quilombolas de Alcântara pelo impacto cumulativo das diferentes atividades, empreendimentos e acordos com terceiros, pois, diante das afetações já existentes, há o dever estatal de tomar todas as medidas necessárias para mitigar, reparar e compensar tais danos e evitar que continuem ocorrendo.

g) Devem ser realizados em colaboração com os povos interessados, e seus resultados devem ser com eles compartilhados e consultados

O artigo 7.3 da Convenção 169 da OIT é muito específico ao estipular que os estudos devem ser realizados em cooperação com os povos interessados. Por sua vez, a CIDH assinalou que:

“A participação dos povos indígenas em atividades relacionadas aos processos de EISAs é um requisito que deriva da própria natureza e conteúdo de tais estudos. Na medida em que as EISAs se destinam a documentar os possíveis impactos negativos dos planos de desenvolvimento ou investimento na relação entre os povos indígenas e seus territórios tradicionais, se requer necessariamente o conhecimento dos membros dos povos indígenas para identificar tais impactos, bem como para identificar possíveis alternativas e medidas de mitigação”.¹¹¹

Deve-se acrescentar que a CIDH também observou que os resultados das EISAs devem ser compartilhados e consultados com as comunidades, para que elas possam contribuir e tomar uma decisão informada.¹¹² Esse ponto, embora relevante e óbvio, é descumprido com frequência pelos Estados. A esse respeito, a CIDH também adverte que tem informações “sobre processos de ‘socialização’ desses estudos [por parte de Estados] que seriam extremamente curtos e técnicos, e não permitiriam que os povos indígenas fossem plenamente informados”.¹¹³

Nesse sentido, consideramos que os estudos de impacto devem ser documentos escritos em uma linguagem clara e acessível, que permita a compreensão dos aspectos técnicos, inclusive no idioma dos povos e comunidades afetados, pois, caso contrário, seu conteúdo estaria fora do alcance dos

¹¹¹ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, par. 267.

¹¹² CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, parágrafos 90 e 215.

¹¹³ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 218.



membros das comunidades. Por outro lado, deve-se considerar que a socialização dos estudos não deve contemplar apenas a entrega do documento final, mas também todo um processo de comunicação dos resultados.

Não é demais reafirmar que o Estado deve garantir a participação efetiva dos povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais sob sua jurisdição em todo o processo de outorga de permissões ou concessões,¹¹⁴ processo do qual fazem parte os estudos prévios de impacto social e ambiental. Mas vale observar também que, além da participação dos povos indígenas e tribais e comunidades tradicionais, esta honorável Corte considera que a participação do público interessado, em geral, permite um exame mais completo do impacto potencial do projeto ou atividade em questão, bem como se ele afetará ou não os direitos humanos.¹¹⁵

No presente caso, a CIDH enfatizou que, dada a finalidade lucrativa ou comercial e a realização de atividades como o turismo espacial, a identificação dos impactos sobre os direitos das comunidades quilombolas (deveria ter sido e ainda) deve ser realizada com a participação das Comunidades Quilombolas de Alcântara, e não determinada unilateralmente pelo Estado.¹¹⁶

No entanto, a informação disponível aponta para a ausência de tal participação, tendo a CIDH destacado que o Estado brasileiro não comprovou a realização de estudos de impacto com a participação dessas comunidades para determinar os possíveis impactos do CLA.¹¹⁷ Assim como não há provas de que os estudos tenham sido realizados com a colaboração das Comunidades Quilombolas de Alcântara, tampouco consta que os resultados dos estudos feitos tenham sido socializados no momento devido e consultados com estas comunidades, suas principais interessadas. Como já mencionado, os estudos de impacto não estão disponíveis – o que é um sintoma da falta de participação pública que fala por si só –, portanto tampouco é possível saber se foram redigidos em linguagem acessível e tecnicamente compreensível.

h) Devem respeitar as tradições e a cultura dos povos indígenas e tribais em questão

Em lógica e vinculação com o critério anterior, os estudos de impacto devem ser realizados com respeito e de acordo com as tradições e a cultura dos povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais potencialmente afetadas.¹¹⁸ Portanto, entende-se que um dos aspectos que devem ser considerados no processo de realização e socialização dos estudos é que sejam realizados no idioma

¹¹⁴ Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 41.

¹¹⁵ Corte IDH, Meio *Ambiente e Direitos Humanos*, Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, par. 168.

¹¹⁶ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 228.

¹¹⁷ CIDH, Caso 12.569, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, Relatório de Mérito nº 189/2020, par. 223.

¹¹⁸ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 154; Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 41.



dos povos indígenas e comunidades tradicionais em questão, única forma de garantir sua participação efetiva.

Por outro lado, significaria também que, para realizar os estudos, os Estados devem acordar com as próprias comunidades a forma como o processo deve ser desenvolvido, de modo que corresponda à sua cultura e tradições. A esse respeito, vale mencionar que as Comunidades Quilombolas de Alcântara elaboraram e publicaram, em 2019, um protocolo comunitário sobre consulta e consentimento livre, prévio e informado.¹¹⁹ O documento contém informações que as referidas Comunidades consideram fundamentais para fins de um processo de consulta, por exemplo, que as reuniões do processo serão coordenadas por quilombolas eleitos pelas respectivas comunidades e suas instituições representativas; e que as reuniões não podem ser realizadas em datas que atrapalhem atividades importantes das Comunidades (por exemplo, no tempo da roça e no plantio, em datas de festejos religiosos, no dia da Consciência Negra, entre outras).¹²⁰

Os estudos de impacto realizados no caso concreto deveriam ter sido elaborados considerando questões como aquelas levantadas no referido protocolo comunitário, e cuja identificação só poderia ser fruto da construção do processo de elaboração de estudos de impacto em conjunto com as próprias comunidades.

i) Devem garantir o direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais de serem informados sobre todos os projetos propostos em seu território

Como já foi mencionado, os estudos de impacto social e ambiental devem ser concluídos antes da outorga de licenças e autorizações para projetos, pois isso visa garantir o direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais de serem informados sobre todos os projetos propostos em seu território e, portanto, seu direito de participar efetivamente do processo de outorga de concessões e autorizações.¹²¹ De acordo com a CIDH, a falta de EISAs antes da implementação de um projeto é uma evidência de que os povos indígenas e comunidades tradicionais potencialmente afetadas não

¹¹⁹ Texto base do protocolo comunitário sobre consulta e consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) das comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA. Alcântara, outubro de 2019. Disponível em https://www.google.com/url?q=http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo_Alcantara_web_fi_nal.pdf&sa=D&source=docs&ust=1683673733642671&usg=AOvVaw0XCJhc3ptgJbrjVlEil7vo

¹²⁰ Texto base do protocolo comunitário sobre consulta e consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) das comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA. Alcântara, outubro de 2019, pág. 26. Disponível em https://www.google.com/url?q=http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo_Alcantara_web_fi_nal.pdf&sa=D&source=docs&ust=1683673733642671&usg=AOvVaw0XCJhc3ptgJbrjVlEil7vo

¹²¹ Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), par. 41.



tiveram informações suficientes, adequadas e oportunas no momento em que foram consultados sobre a realização do projeto¹²² – isso nas raras oportunidades em que são efetivamente consultados.

Também é importante observar que, de acordo com esta honorável Corte IDH, o objetivo dos EISAs não é apenas ter alguma medida objetiva do possível impacto sobre a terra, o território e as pessoas, mas também garantir que os membros do povo indígena, tribal e comunidades tradicionais potencialmente afetadas estejam cientes dos possíveis riscos do projeto.

De acordo com esse critério, dada a falta de estudos prévios de impacto, mas também de realização de estudos sobre a criação e o desenvolvimento do CLA sem a participação das comunidades, é possível afirmar que as Comunidades Quilombolas de Alcântara não tiveram informações sobre o referido Centro de Lançamento e, portanto, tanto esse padrão quanto seu direito de serem informadas foram violados pelo Estado brasileiro.

j) Devem identificar possíveis alternativas ou medidas de mitigação dos impactos negativos

Conforme mencionado acima, a obrigação de realizar estudos prévios de impacto social e ambiental visa garantir os direitos dos povos indígenas, tribais, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais em geral no que diz respeito a projetos de desenvolvimento e investimento que possam impactar seus territórios e direitos. Portanto, tais estudos não podem ser meros procedimentos formais, mas devem levar a mudanças específicas nos respectivos projetos sempre que os estudos identificarem possíveis impactos negativos.¹²³ Os EISAs também devem identificar possíveis alternativas ou medidas de atenuação para tais impactos, sempre com a participação dos povos e comunidades interessadas.

Da informação disponível no presente caso, não se depreende que os estudos realizados tenham resultado em mudanças no desenvolvimento ou nos planos da CLA, ou que tenham determinado possíveis alternativas ou medidas de mitigação para os impactos identificados. Pelo contrário, os danos e efeitos negativos do projeto têm se prolongado no tempo, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

Finalmente, é importante lembrar que, de acordo com o direito dos povos indígenas, tribais, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado, **é dever do Estado até mesmo cancelar** o plano ou projeto com base no resultado do processo de consulta.¹²⁴ Por sua vez, o estudo prévio de impacto social e ambiental

¹²² CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 217.

¹²³ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, par. 265.

¹²⁴ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, par. 324.



desempenha um papel fundamental dentro do processo de consulta, pois consideramos que é a efetiva avaliação dos possíveis impactos do plano ou projeto de desenvolvimento ou investimento sob os devidos padrões aqui mencionados, que permite à sociedade, aos povos e comunidades interessados e ao próprio Estado identificar se a sua implementação é viável ou não.

5. Conclusão

A obrigação de realizar EISAs antes de autorizar e implementar projetos de investimento ou desenvolvimento no território de povos indígenas, tribais, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais tem uma origem internacional, sendo um dever fundamental dos Estados Partes na CADH e na Convenção 169 da OIT, que permite que os povos que possam ser afetados por esses projetos tenham conhecimento dos possíveis impactos negativos, para que possam tomar decisões informadas durante os respectivos processos de consulta e consentimento.

A obrigação de realizar EISAs inclui o cumprimento de uma série de padrões fundamentais que procuram contribuir para a garantia dos direitos dos povos indígenas, tribais, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais, tais como o direito à propriedade, ou o seu direito à participação efetiva na tomada de decisões sobre os empreendimentos que o Estado pretenda instalar nos seus territórios.

No presente caso, o Estado brasileiro não cumpriu essa obrigação internacional em relação ao Centro de Lançamento de Alcântara, porque não foram realizados estudos de impacto antes da sua criação, da sua implementação ou da autorização de novas etapas ao longo das últimas quatro décadas; e porque os estudos que foram realizados, o foram em violação dos padrões interamericanos, uma vez que, por exemplo, não foram elaborados por uma entidade independente, e não foi viabilizada e garantida a participação das Comunidades Quilombolas de Alcântara em tais estudos, em cujo território o empreendimento e suas novas fases seriam desenvolvidos.

A obrigação dos Estados de realizar EISAs está intimamente ligada à sua obrigação de realizar processos de consulta e consentimento; e é geralmente neste segundo dever que se concentra a atenção quando se trata de violações dos direitos dos povos indígenas, tribais, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais. A EarthRights International acredita que a obrigação internacional de realizar EISAs de acordo com os padrões devidos também deve deixar de ser sistematicamente violada pelos Estados de nossa região.

Por essa razão, aproveitamos a presente ocasião para chamar a atenção desta honorável Corte para que, chegado o momento de proferir a decisão final sobre o caso em tela, se pronuncie de maneira inequívoca também sobre a responsabilidade do Estado brasileiro pela violação do dever de realizar



estudos prévios de impacto social e ambiental em relação ao CLA, em prejuízo dos direitos das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

Aproveitamos a oportunidade para renovar nossos mais sinceros votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Juliana Bravo Valencia
Diretora do Programa da Amazônia
EarthRights International

Itzel Silva Monroy
Supervisora Legal
EarthRights International

Cecilia Vieira de Melo
Advogada
EarthRights International