ISSN 2525-4812 (versão online)
ISSN 2238-7641 (versão impressa)
http://www.revistaterceiramargem.com/index.php/terceiramargem/index

Recebido em: 4/11/2019
Aprovado em: 31/5/2020
Período de publicação: jan./jun. 2022

Revista Terceira Margem Amazônia
(v. 7 • n. 18 • Jan./Jun. 2022)

Como citar o artigo:

ROCHA, K. S. da C. S. C. Mediação, arbitragem e o processo de desapropriação por utilidade pública: o caso das comunidades quilombolas de Alcântara e a Lei nº 13.867/19. **Revista Terceira Margem Amazônia**, v. 7, n. 18, p. 47-72, 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.36882/2525-4812.2022v7i18p47-72

MEDIAÇÃO, ARBITRAGEM E O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

O CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA E A LEI Nº 13.867/19

Kelda Sofia da Costa Santos Caires Rocha[1]

Resumo: O presente artigo visa discutir a questão da utilização da mediação e arbitragem nos processos de desapropriação por utilidade pública tomando por referência o caso paradigmático de Alcântara, no estado do Maranhão, em razão da instalação do Centro de Lançamento de Alcântara. A Lei nº 13.867/19 procedeu com a alteração do Decreto-Lei nº 3.365/1941 acrescentando o artigo 10-B que prevê a utilização da mediação e arbitragem nos processos e procedimentos de desapropriação por utilidade pública para consignar os valores indenizatórios. A pesquisa discute se no seio dos processos de desapropriação podem ocorrer negociações que sigam os princípios dos métodos alternativos de resolução de conflitos e conclui que se trata de prática inviável pela incapacidade de uma das partes poder fazer frente à outra nas negociações.

Palavras-chave: mediação, arbitragem, desapropriação.

MEDIATION, ARBITRATION AND THE EXPROPRIATION PROCESS FOR PUBLIC UTILITY: THE CASE OF THE QUILOMBOLA COMMUNITIES OF ALCÂNTARA AND LAW Nº 13.867/19

Abstract: This article aims to discuss the issue of the use of mediation and arbitration in the processes of expropriation for public utility based on the paradigmatic case of Alcântara in the state of Maranhão due to the installation of the Alcântara Launching Center. Law No. 13.867/19 proceeded with the amendment of Decree-Law No. 3.365/1941 adding article 10-B that provides for the use of mediation and arbitration

[1] Advogada, professora de Direito da Universidade Estadual do Maranhão (Uema) e do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (Iema); membro do Núcleo de Estudos em Processo Penal e Contemporaneidade (NEPPC) da Uema; Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Maranhão/Escola Superior da Advocacia do Maranhão (UFMA) e em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Faculdade Batista Brasileira; mestranda do Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Cartografia Social e Política da Amazônia da Uema, habilitação em Antropologia, com bolsa concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (Fapema).
E-mail: keldasofiacsc@hotmail.com
https://orcid.org/0000-0002-0373-3010

in the processes and procedures of expropriation for public utility to assign the indemnity values. The research discusses whether within the processes of expropriation negotiations may take place that follow the principles of alternative methods of conflict resolution and concludes that this is an impracticable practice due to the inability of one party to face the other in negotiations.

Keywords: mediation, arbitration, expropriation.

Introdução

As ações de desapropriação por utilidade pública que possuem por objeto propriedades localizadas no município de Alcântara, no estado do Maranhão, correspondem a processos com décadas de tramitação que resistiram a mudanças legislativas de envergadura histórica (Constituição Federal, Código Civil e Código de Processo Civil são os principais exemplos) e que envolvem conflitos que se estendem ao longo do tempo entre o Estado, comunidades, iniciativa privada e interesses internacionais. O objeto de análise deste artigo começou a ser desenhado quando se partiu para a discussão da utilização da mediação e arbitragem nos processos de desapropriação por utilidade pública tomando por referência o caso de Alcântara em razão da instalação do Centro de Lançamento e da formação da chamada área de segurança.

A principal referência legislativa foi a Lei nº 13.867/19 (BRASIL, 2019a) que procedeu com a alteração do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) acrescentando o artigo 10-B que prevê a utilização da mediação e arbitragem nos processos e procedimentos de desapropriação por utilidade pública para consignar os valores indenizatórios, aspecto que pode ser discutido pelo sistema normativo brasileiro após a declaração da desapropriação, salvo exceções.

A pesquisa discutiu se no seio dos processos de desapropriação podem ocorrer negociações que sigam os princípios dos métodos alternativos de resolução de conflitos e concluiu que se trata de prática inviável pela incapacidade de uma das partes poder fazer frente à outra nas negociações, ou seja, os quilombolas jamais teriam força para se opor ao Estado em negociações pela própria construção que o Estado brasileiro deu à desapropriação e, principalmente, noção de utilidade pública.

Essa questão chamou a atenção pelas nuances que o processo judicial, na acepção do termo proposto pelos juristas, passou a representar a realidade e o quanto essa representação implicou em destruição de direitos ou na concessão deles em meio ao embate jurídico que se arrasta há décadas.

Caso das comunidades quilombolas de Alcântara

Alcântara, segundo Müller (2010, p. 92), se trata de um município localizado "[...] no extremo norte do Estado do Maranhão, nordeste do Brasil, há 22 quilômetros de sua capital, São Luís, e possui uma área de 1.483 km". Sua economia é, grosso modo, pautada na pesca, agricultura e turismo. Nos anos 1980, a área atraiu o interesse do governo federal em razão da sua localização geográfica estratégica para a "[...] instalação de um grande projeto desenvolvimentista de caráter tecnológico e militar em seus territórios, o Centro de Lançamento de Alcântara – CLA" (ALMEIDA, 2006, p. 7), pois se encontra próximo à linha do Equador e é cercado pelo oceano.

Segundo o mencionado por José Ribamar Monteiro (Coronel Monteiro) – Superintendente do Patrimônio da União (informação verbal)[2], em audiência pública sobre o Acordo de Salvaguarda Tecnológica:

> Alcântara é em toda a linha do Equador, o lugar mais privilegiado para o lançamento de artefatos para o espaço. De todos na linha do Equador é o melhor, e isso, por questões físicoespaciais e de combustível. O lançamento, além de economia, precisa de simplicidade de manobras.

Nunes (2011, p. 26) descreve a área nos seguintes termos:

> Localizado na região da Baixada Ocidental Maranhense, Alcântara é recortada pelas Baías de Cumã a oeste e de São Marcos a sudeste; o oceano Atlântico, situado ao litoral norte e nordeste, confere-lhe feições peninsulares. Conforme os dados do censo demográfico de 2000 do IBGE, o município possui uma população residente de 21.291 habitantes, sendo que deste total apenas 27,8% reside na zona urbana.

Cabendo a necessidade de perfazer uma revisão teórica mais aprimorada sobre o município de Alcântara e os conflitos que ensejaram a propositura de diversas ações desapropriatórias será referenciado o construído por Nunes (2011). Ela aponta que o município e suas mais de duas centenas e meia de povoados "[...] não constitui uma unidade social facilmente controlada pela sua sede" (NUNES, 2011, p. 26), chamando à atenção a inexistência de acesso a bens e serviços básicos como fornecimento de água, energia, educação e saúde de qualidade, bem como a ausência de rodoviárias e ferrovias aptas.

Nunes (2011, p. 26) aponta que a sede do município não corresponde ao centro econômico e social da região, mas menciona o possível motivo ao dizer que especificamente pode ter relação com a própria construção histórica "[...] das unidades dos agrupamentos rurais, que estando referida ao processo, lento e gradual, de desagregação das fazendas [...] ou de propriedades de diferentes ordens religiosas alude a distintas temporalidades". A pesquisadora menciona quais são essas ordens religiosas, a saber, jesuítas, mercedários e carmelitas.

Considerando os séculos XVIII e XIX, Nunes (2013, p. 6) menciona que essas formações agrícolas "[...] estavam direcionados a ações de colonização por parte da Coroa Portuguesa". Nesse sentido demonstra-se que o acesso à terra foi dificultado, bem como a capacidade de reconstrução histórica de identificação de proprietários e posseiros, já que nem todos procederam com registros cartorários ou os documentos resistiram ao tempo.

Corroborando isso, Nunes (2013, p. 6) aponta que:

> Tal processo de desagregação evidencia que o acesso dos grupos a seus respectivos domínios territoriais está relacionado a diferentes contextos históricos: a expulsão dos jesuítas, em 1759, estendendo-se, no caso das ordens religiosas até 1891, quando o patrimônio acumulado pela ordem de Nossa Senhora do Carmo em Alcântara é doado ao governo da província do Maranhão; a crise das fazendas de algodão no início do século XIX; e a derrocada dos engenhos, em fins deste mesmo século, devido à impossibilidade dos produtores de açúcar sustentarem a concorrência com as Antilhas.

[2] Fala do Coronel José Ribamar Monteiro em audiência pública sobre o Acordo de Salvaguarda Tecnológica (CLA) na OAB/MA, em 2019.

Nesse ponto cabe mencionar que, segundo Nunes (2013, p. 6), "[...] os agentes sociais indicam, na atualidade, diferentes meios de transmissão da terra, descrevendo diferentemente a passagem da situação de escravos para aquela referida à constituição de um 'campesinato livre", a saber:

> [...] lugares em que houve doação formal das terras pelos proprietários falidos; lugares em que o proprietário tem como herdeiro o filho de uma escrava, doando a esta parte de suas terras; lugares em que a doação fora apenas apalavrada, sem registro cartorial; e outros lugares em que o proprietário simplesmente abandona as terras em face do grau de falência de seu empreendimento agrícola.

Nunes (2013, p. 6) aponta que a categoria "decadência da lavoura" difundida entre pensadores do século XIX representou em Alcântara o fenômeno da desconstituição das fazendas que na realidade se caracterizou como "[...] o abandono das terras por parte dos proprietários dos engenhos e das fazendas de algodão bem antes da abolição da escravatura; abandono este ocorrido de diferentes modos, como expresso atualmente pelos agentes sociais".

Continuando sua descrição da constituição da transmissão de terras no município, Nunes (2013) ressalta que desconstituição das grandes fazendas no período colonial tornou possível uma espécie de autonomia produtiva capaz de ser identificada desde o século XVIII. Com a queda das lavouras de monocultura, abandono das fazendas e extinção do trabalho escravo acabou resultando na formação de grupamentos sociais relativamente autônomos que não sofriam tanta interferência do poder administrativo.

Nunes (2013, p. 6) ressalta ainda que:

> Nesse sentido, os agentes sociais indicam, no presente, diferentes meios de transmissão da terra, descrevendo diferentemente a passagem da situação de escravos para aquela referida à constituição de um campesinato livre das grandes plantações: lugares em que houve doação formal das terras pelos proprietários falidos; lugares em que o proprietário tem como herdeiro o filho de uma escrava, doando a esta parte de suas terras; lugares em que a doação fora apenas apalavrada, sem registro cartorial; e outros lugares em que o proprietário simplesmente abandona as terras em face do grau de falência de seu empreendimento agrícola.

Ou seja, juridicamente nunca houve regularização da titularidade das propriedades ou mesmo uma organização que pudesse facilitar depois essa situação fática. As pessoas se organizaram de forma coletiva e passaram a viver conjuntamente realizando a devida manutenção da sua identidade vinculada aos seus ancestrais.

Nunes (2013) descreveu o processo de desapropriação de 52 mil hectares em 1980 por parte do governo do estado do Maranhão no município de Alcântara com o propósito de implantar a base de lançamento de foguetes. Cabe ressaltar que "[...] posteriormente foram acrescidos mais 10 mil hectares, totalizando 65 mil hectares, de um município cuja área conta com pouco mais de 120 mil hectares" (NUNES, 2013, p. 3).

O segundo Decreto (BRASIL, 1991) que declarou de utilidade pública para fins de desapropriação, áreas de terras e respectivas benfeitorias necessárias à implantação, pelo Ministério da Aeronáutica, do Centro de Lançamento de Alcântara, entrou em vigor durante o governo de

Fernando Collor e foi deflagrado pela União. O primeiro teve origem no governo do estado do Maranhão por meio do Decreto Estadual nº 7.320 de setembro de 1980 que desapropriou 52 mil hectares do município com o propósito de implantar o Centro de Lançamento (CLA) e "[...] instituiu ameaças de expulsão das terras a totalidade das famílias que residiam e trabalhavam nestas terras há muitas gerações" (LOPES, 2018, p. 2).

Nunes (2013, p. 3) aponta que, além da desapropriação em si de mais da metade da área do município, ocorreu o "[...] deslocamento compulsório de 312 famílias para unidades administrativas denominadas de agrovilas, ocorrido em 1986-87", bem como a existência de uma série de atos visando restringir o "[...] uso dos recursos ecológicos, da organização social prevalecente, bem como das manifestações culturais que têm ameaçado as formas de existência coletiva dos diferentes grupos sociais".

A Fundação Cultural Palmares, atualmente vinculada ao Ministério da Cidadania, contudo, em 2013, ainda sendo órgão do extinto Ministério da Cultura, reconheceu no ano de 2004 por meio de certificação a quantidade aproximada de 200 comunidades em Alcântara que se declaram e se identificam como quilombos, totalizando uma área aproximada de 85 mil hectares (NUNES, 2013). Ou seja, dos 120 mil hectares correspondentes ao município, a maior parte já era ocupada antes da base por comunidades tradicionais.

Conforme a Comissão Pró-Índio de São Paulo (2021), tomando por referência a última data de atualização 25 de outubro de 2021, a situação fundiária permanece como não regularizada. São, conforme a comissão, 3.350 famílias sem qualquer perspectiva em face da política desapropriatória da região.

O mapa a seguir descreve a imensa área desapropriada para esse fim e identifica as comunidades atingidas tanto pela primeira desapropriação quanto pela segunda, o que demonstra o impacto imensurável em toda a forma de viver dos grupos que ali residem e resistem.

Ele foi construído partindo da necessidade de percepção de quais comunidades foram atingidas em comparação com o tamanho da área desapropriada. Esses dados foram utilizados para instruir a ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em prol da titularização das comunidades nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, ao mesmo tempo, tornar viável o projeto da base de lançamento.

De acordo com a legenda, a parte identificada em verde corresponde à "área da Base CLA em superposição às 'Terras de Preto' – terra das Comunidades Remanescentes de Quilombo". Esse mapa, que foi elaborado como parte do laudo antropológico requerido pelo Ministério Público Federal, demonstra graficamente quantos povoados foram atingidos, a dimensão da área que foi desapropriada e o afastamento das pessoas dos seus modos de viver que se integram diretamente a pesca, pois não terão mais acesso a faixa litorânea da mesma forma que havia antes, e a agricultura, reduzindo drasticamente a área de cultivo.

A partir de análise documental e etnográfica, Müller (2010, p. 88) estudou "[...] a utilização de meios alternativos de negociação e a harmonização coercitiva de conflitos" através do emprego de argumentos calcados nos valores que acabam por reforçar o Estado-Nacional.

Figura 1. Comunidades atingidas pela desapropriação.



Fonte: Nova cartografia social da Amazônia (FONTES, 2018).

Müller (2010, p. 94) aponta que foi ajuizada uma ação civil pública (nº 2003.37.00.008869-2 – novo número identificador 0008273-53.2003.4.01.3700)[3] objetivando proteger a posse daqueles que não possuíam título de propriedade dos que viviam na área objeto de desapropriação em Alcântara. A pesquisadora aponta que, em 2005, foi celebrado um acordo entre o Ministério Público Federal, representantes do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), Agência Espacial Brasileira e União objetivando que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) precedesse com a realização das titulações das áreas de territórios quilombolas conforme disposto em laudo antropológico em até 180 dias.

Müller, em meados de 2010, já apontava que o acordo celebrado objetivando as titulações nunca foi inteiramente cumprido (MÜLLER, 2010) e tende-se a crer que mesmo em 2020 (conforme aferido na movimentação processual localizada na página do Tribunal Regional Federal da 1ª Região) o processo não avançou nesse sentido mesmo com as tentativas de acordo.

Em notícia publicada no site da Câmara dos Deputados em 2018 é mencionado que:

> O direito à terra já foi reconhecido pelo próprio Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), através do Relatório Técnico Identificação e Delimitação (RTID) publicado em novembro de 2008. O Relatório nunca foi questionado juridicamente O passo seguinte seria a portaria de reconhecimento de posse dessas terras publicada em diários oficiais, pela Presidência da República, e o decreto autorizando a desapropriação. Mas há dez anos nada mais foi feito. "Não dá para aceitar qualquer expansão sem o reconhecimento imediato da terra para os quilombolas. Não é o Ministério da Defesa que tem que decidir. A Justiça já decidiu, tem que cumprir. Algumas famílias já perderam a área que dá acesso ao mar e vivem longe de onde antes tiravam o sustento. O governo federal quer fazer uma doação de uma terra que não é dele, é dos quilombolas", contesta Luiz Couto. De acordo com Danilo Serejo Lopes, representante do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), as famílias não foram formalmente comunicadas sobre a intenção do governo de expandir o centro. Nenhuma família foi indenizada na primeira remoção. Houve toda uma desestruturação cultura e social das famílias removidas. Não existe nenhuma possibilidade de saírem mais famílias agora, não tem negociação sem titularização, afirma Danilo (CALVI, 2018, não paginado).

Em sua pesquisa, Nunes (2013) sinaliza as peculiaridades de formação das comunidades quilombolas em relação a transmissão das terras e organização social de produção e sustento da localidade ligando tal conjectura à questão da derrocada das fazendas de engenho que faliram.

Ou seja, está-se diante de uma situação na qual o governo gerou um intenso conflito social na localidade entre os que "[...] foram compulsoriamente deslocados, [...] os que estão ameaçados de deslocamento, porquanto estejam localizados dentro da área de segurança[4], seja com aqueles que tiveram que dividir os recursos naturais com os grupos deslocados" e nunca cumpriu o acordado em sede de Ação Civil Pública, conforme Müller (2010, p. 94) e Nunes (2013, p. 4). Não importando de qual perspectiva se observe a questão é latente que as comunidades quilombolas se encontram vulneráveis ao extremo frente ao estado.

[3] Conferir em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php.

[4] Sobre a questão da área de segurança é explicado no sítio eletrônico do Centro de Lançamento de Alcântara que: "Embora as atividades que são desenvolvidas no Centro de Lançamento de Alcântara - CLA não impliquem em riscos de proporções elevadas, a segurança é um aspecto prioritário. Por isso, o projeto do centro definiu que, nos 236 km^2 considerados área de segurança, não devem, portanto, existir moradias. Tornou-se, então, a necessária transferência de famílias residentes naquela faixa de terra, começando pelo cadastramento da população existente e a regularização de propriedades".

Alcântara demonstra a intervenção desapropriatória do Estado para a construção de um empreendimento que se arrasta há décadas ofendendo direitos individuais e coletivos consignados em tratados internacionais e a própria Constituição Federal de 1988. Contudo, tal como descrito, a intenção desse artigo é discutir a impossibilidade de comunidades poderem negociar valores com a administração pública, mas para isso é necessário saber o que é desapropriação por utilidade pública.

Aspectos da desapropriação por utilidade pública

A desapropriação é um ato de estado que define o que quer desapropriar bastando para isso legitimar seu intento mediante lei praticamente não cabendo contraditório (manifestação de contrariedade em face da ordem estatal) para o desapropriado, excetuando-se **discutir o valor da indenização**. O domínio da narrativa é, praticamente, todo dos órgãos públicos (desapropriantes) e são eles que oferecem o tom da marcha e determinam como ela se dará, mas a tentativa de tornar comum o incomum incomoda por diversas vezes em um discurso que sempre termina na quantia que deverá ser paga, para quem, quando e onde, sem atentar-se para outros aspectos dos atingidos pelas políticas desapropriatórias.

Por conta disso cabe destacar alguns pressupostos essenciais a serem enfrentados, como a noção de utilidade pública e interesse social. Ambos não possuem conceito estabelecido na lei, mas o art. 2º e o 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41 (BRASIL, 1941) estabelecem quais casos são considerados como tal.

Conforme será visto adiante quem determina a utilidade ou interesse é o Estado e como ele se encontra vinculado ao princípio da legalidade (não pode fazer nada se não for autorizado por lei), o legislador optou por desenvolver nesses dois artigos o rol de casos de, no 5º, utilidade pública e, no 2º, de interesse social.

Segundo Harada (2015, p. 18), "[...] a utilidade pública aparece quando a incorporação da propriedade privada ao domínio estatal atende ao interesse coletivo que, encampado pelo poder político, converte-se em interesse público a ser satisfeito". Ou seja, o Estado identifica qual o suposto interesse coletivo que deve prevalecer em face de situações pré-existentes mediante o que a comissão que o integra julgar mais adequado.

Ademais, tendo em vista que a função da comissão (invenção organizacional investida de autoridade para decidir/produzir/liderar o Estado) ser a de produtora da visão oficial considerada legítima, a construção de Bourdieu (2014, p. 81), aponta que:

> [...] a adoção de uma política de ajuda à pessoa em vez de uma política de ajuda à pedra, é na verdade uma operação simbólica extremamente complexa de oficialização, que consiste em teatralizar uma ação política de criação de regras de ação imperativas impondo-se à totalidade de uma sociedade, em teatralizar a produção desse tipo de ordem capaz de confirmar e produzir a ordem social de tal maneira que ela pareça apoiada no oficial da sociedade considerada, portanto no universal sobre o qual o conjunto dos agentes é obrigado a ficar de acordo; e fazê-lo com sucesso.

Logo, essa comissão que compõe o Estado determinará o que é o interesse social e agirá de acordo. O discurso sustentado no caso de Alcântara é o de desenvolver a região levando tecnologia. A própria noção de desenvolvimento perpassa uma ideia de superioridade de quem fala e o "[...] 'outro' é descrito como simples, primitivo, básico, estático, carente de princípios ou regras fundamentais e necessitado das coisas mais simples e óbvias, o que resulta, desse modo, em uma incapacidade básica de autodeterminação" (MATTEI; NADER, 2013, p. 31).

Nesse sentido, Pierre Clastres (2017, p. 166) apresenta sua contundente crítica em relação à visão etnocêntrica de desenvolvimento que se pauta na perspectiva dominante observada pelo Estado ao dizer que "[...] sociedades primitivas estão privadas de alguma coisa – o Estado – que lhes é, tal como a qualquer outra sociedade – a nossa, por exemplo – necessária", logo essas sociedades seriam incompletas.

No caso aqui apresentado, o Estado sabe o que, de fato, corresponde ao interesse social ou representa a devida utilidade pública para que realize desapropriação, e ninguém deve questionar (e nem pode já que somente os valores das indenizações podem ser discutidos). A crença de que "a sociedade existe para o Estado" (CLASTRES, 2017, p. 166) é prejudicial quando não há diálogo com os atores envolvidos.

Dessa forma é deixado no campo das ideias o que é utilidade pública e interesse social, pois mudará de acordo com o representante político estatal e o jogo de interesses que preencherá essa noção.

Historicidade do instituto da desapropriação

Objetivando elucidar a temática, propõe-se discutir a historicidade e os fundamentos legais da desapropriação por utilidade pública com o propósito de descrever as suas peculiaridades como instrumento jurídico de exercício dos interesses do Estado em nome do suposto bem comum.

Di Pietro (2019) fez breve levantamento histórico sobre a evolução do instituto da desapropriação no direito brasileiro. Partindo da primeira Constituição Brasileira Imperial, datada de 1824, em seu artigo 179, inciso XXII que mencionava ser "garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude [...]", contudo, sinalizou a hipótese de que "Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor dela" (BRASIL, 1824, não paginado).

O constituinte da época deixou relegado à legislação ordinária "[...] os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação" (BRASIL, 1824, não paginado), isso se dando por meio da Lei nº 422 de 1826 que, por sua vez, estabeleceu as hipóteses de necessidade pública e utilidade pública que vieram se repetir posteriormente nas constituições subsequentes e mantidas no Código Civil de 1916 em seu art. 590, o que não se manteve no Código Civil de 2002 (DI PIETRO, 2019).

Já no art. 72, §17 da Constituição de 1891, com a redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, encontrava-se previsto que "o direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia" (BRASIL, 1891, não paginado).

O art. 113, item 17 da Constituição de 1934 preconizou a garantia do direito de propriedade sinalizando "[...] que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar" (BRASIL, 1934, não paginado). Elencou que se tratando da desapropriação em razão de necessidade ou utilidade pública deveria ser feita de acordo com lei ordinária observando-se os requisitos de prévia e justa indenização e "[...] em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior" (BRASIL, 1934, não paginado).

Di Pietro (2019, p. 388) aponta que enquanto em vigor a Constituição de 1934 "[...] foi editado o Decreto-Lei nº 3.365, de 21- 6-41, que fundiu em uma única modalidade – utilidade pública – as hipóteses de utilidade pública e necessidade pública referidas no artigo 590 do Código Civil de 1916 e na própria Constituição".

Já em 1946, passou-se a ser exigida a indenização em dinheiro além de ser prévia e justa. Em seu art. 147, passou-se a priorizar a ideia da supremacia do interesse social (bem-estar social), a saber: "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos" (BRASIL, 1946, não paginado). A Lei nº 4.132/62 (BRASIL, 1962) previa as hipóteses de desapropriação por interesse social.

O texto incluído pela Emenda Constitucional nº 10 de 1964 (BRASIL, 1964), no contexto da ditadura militar, constitucionalizou outra hipótese de desapropriação por interesse social cuja finalidade era a reforma agrária. Em 1969, mediante o Ato Institucional de nº 9 (BRASIL, 1969), as indenizações para desapropriação em prol da reforma agrária não precisariam mais ser prévias.

Di Pietro (2019, p. 389) aponta ainda que:

> A Constituição de 1967 manteve as mesmas hipóteses de desapropriação, às quais a Constituição de 1988 acrescentou nova modalidade, prevista no artigo 182, § 4º, inciso III, em que o pagamento da indenização também pode ser feito em títulos da dívida pública; é mais uma hipótese de desapropriação por interesse social, de competência exclusiva do Município, inspirada no princípio da função social da propriedade, pois incide sobre os imóveis que não atendem a essa função. Essa modalidade está disciplinada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10-7-01, art. 8º). A atual Constituição prevê ainda uma hipótese de desapropriação sem indenização, que incidirá sobre terras onde se cultivem plantas psicotrópicas legalmente proibidas (art. 243), disciplinada pela Lei nº 8.257, de 26-11-91.

Como restou demonstrado sucintamente, a desapropriação possuiu uma evolução histórica que, não diferente de outras leis, veio atender as necessidades do momento nos quais passaram a vigorar.

Atualmente a desapropriação se trata de procedimento deflagrado administrativamente por meio do qual o ente público ou quem o represente "[...] mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização" (DI PIETRO, 2019, p. 390).

José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 1306) menciona que a natureza jurídica é de procedimento administrativo que, quase sempre, se torna processo judicial. Carvalho Filho (2019, p. 1306) sustenta, também, que:

> O objetivo da desapropriação é a transferência do bem desapropriado para o acervo do expropriante, sendo que esse fim só pode ser alcançado se houver os motivos mencionados no conceito, isto é, a utilidade pública ou o interesse social. E a indenização pela transferência constitui a regra geral para as desapropriações, só por exceção se admitindo [...] a ausência desse pagamento indenizatório.

Considerando o exposto e o pensamento de Carvalho Filho (2019, p. 1305) sobre os estudos da desapropriação "[...] sempre é bom não perder de vista que o instituto envolve aspectos de natureza política, administrativa, econômica e social, o que reclama cuidado maior quando de seu estudo".

Interessa para o presente artigo tratar sobre a desapropriação por utilidade pública tendo em vista o enquadramento legal adotado nas desapropriações ocorridas no município de Alcântara, não implicando necessidade de discutirem-se as exceções mencionadas por Carvalho Filho (2019).

Atualmente, na Constituição de 1988, a desapropriação encontra-se prevista no art. 5º, XXIV ao prever que "[...] a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição" (BRASIL, 1988, não paginado). Carvalho Filho (2019) aponta que essa regra é presente para todas as formas de desapropriação, podendo ser chamada de desapropriação comum ou ordinária.

A competência territorial para ajuizamento das ações de desapropriação é a da área onde se localiza o imóvel e que ocorreu a expropriação perante a justiça estadual ou, caso seja do interesse da União, de maneira excepcional, será de competência da Justiça Federal devendo ser ajuizada a ação na capital do Estado, como se deu o caso das desapropriações do município de Alcântara, MA, para a construção da base espacial (THEODORO JÚNIOR, 2019). As partes da ação são o poder público expropriante e o proprietário expropriado (ROSSI, 2019), caracterizando as comunidades quilombolas e as famílias relacionadas como expropriados/desapropriados e o Estado como expropriante/desapropriante.

O procedimento da desapropriação é bastante específico e parte da declaração pelo Estado até a realização da transferência da propriedade perpassando pela competência legislativa para regularizar a matéria (CARVALHO FILHO, 2019).

Quanto à competência declaratória, que se trata daquela que determina a utilidade pública ou o interesse social visando à desapropriação já que "[...] apenas reflete a manifestação do Estado no sentido do interesse público que determinado bem desperta com vistas à transferência coercitiva a ser processada no futuro" (CARVALHO FILHO, 2019, p. 1318), ou seja, a mera declaração não comporta a desapropriação. Trata-se do passo inicial, começo do procedimento.

Após a fase de declaração inicia-se a fase executória que, por sua vez, compreende a função de "[...] promover a desapropriação, ou seja, para adotar todas as medidas e exercer as atividades

que venham a conduzir à efetiva transferência da propriedade" (CARVALHO FILHO, 2019, p. 1320). Essa fase é iniciada por meio da negociação com o desapropriado até o final do processo judicial.

Requisito indispensável para o ajuizamento da ação de desapropriação é a autorização prévia mediante lei ou contrato. Segundo Carvalho Filho (2019, p. 1322) "[...] nem todas as pessoas administrativas, ou delegatárias não administrativas, podem propor a ação: sua legitimidade depende da permissão legal ou contratual".

Nota-se, a competência para legislar é da União, todavia, para declarar a utilidade pública é concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios que se encontra disposta no art. 2º do Decreto-lei no 3.365/1941 (CARVALHO FILHO, 2019). Carvalho Filho (2019, p. 1319) cita que todas as pessoas federativas podem proceder com a declaração dos casos de utilidade pública em prol da desapropriação, todavia tal regra possui sua exceção, pois:

> [...] atribui-se competência para declarar utilidade pública ao DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, cuja natureza jurídica é a de autarquia administrativa (sucessora do antigo DNER – Depto. Nacional de Estradas de Rodagem), para o fim de ser promovida desapropriação visando à implantação do Sistema Nacional de Viação. A competência, inclusive, estendeu-se à ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, para a execução de obras. Idêntica competência foi conferida à ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, também autarquia federal, com o objetivo de serem desapropriadas áreas para a instalação de concessionários e permissionários de energia elétrica. É discutível a opção do legislador no que concerne a tais exceções, visto que a declaração de utilidade pública ou de interesse social constitui um juízo público de valoração quanto à futura perda da propriedade, juízo esse que, a nosso ver, é próprio das pessoas da federação.

Ou seja, em suma, a desapropriação é um ato de estado que define o que quer desapropriar bastando para isso legitimar seu intento mediante lei praticamente não cabendo contraditório para o desapropriado, excetuando-se discutir o valor da indenização. Todavia, o valor da indenização possui referências, sendo uma delas o valor do imóvel e a possibilidade de o desapropriado conseguir outro de igual valor ou equivalente, ou seja, que não comprometa a vida do desapropriado e o transtorne para além do evitável.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça compartilha do mesmo entendimento, pois considera justa a indenização que seja equivalente ao valor do imóvel, possibilite ao expropriado a aquisição de novo bem, equivalente ao objeto da supressão e seja determinado no momento da realização da perícia judicial e não no passado, nos termos dos informativos disponibilizados em sede de Recurso Especial nº 1.286.886/MT (BRASIL, 2019b) e Recurso Especial n° 1.274.005-MA (BRASIL, 2019c).

O grande ponto que interessa destacar sobre a desapropriação de comunidades quilombolas em Alcântara, no Maranhão, perpassa não somente pelos valores das indenizações, mas pelo fato de que todo um sistema de vida foi atingido para que ocorresse a instalação da base de lançamento. Ou seja, a chamada "utilidade pública" que não pôde ser questionada afetou todo o sustento de um município, como se demonstrará a seguir.

Mediação e arbitragem: autonomia privada, imparcialidade do árbitro, economia processual, igualdade das partes e boa-fé

Consagrou-se com o Código de Processo Civil de 2015 no Brasil um período auspicioso de adoção de políticas públicas judiciárias de maior interesse nas resoluções de conflitos submetidos ao Poder Judiciário por meio de outros métodos que não fossem o processo judicial reafirmando o que já havia sido discutido em leis e resoluções anteriores. A ideia se apresenta como uma solução para o grande congestionamento processual nos tribunais e, supostamente, pugna pela ampliação do alcance do acesso à justiça para os cidadãos por meio de primar-se pelo interesse das partes.

Tal contextualização se tornou quase senso comum entre os membros da comunidade jurídica, mas como o objetivo da academia é questionar tal expressão da realidade e percebendo que, segundo Foucault (2001, p. 51), "[...] por trás de todo saber, de todo conhecimento, o que está em jogo é uma luta de poder" e como o "[...] poder político não está ausente do saber, ele é tramado com o saber", merece nosso estudo a perspectiva crítica dos métodos alternativos de solução de conflitos que foram abarcados pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, considerando o espaço para tratamento da temática, tomar-se-á como foco cinco princípios dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos.

O artigo 2º da Lei nº 13.140/15 – Lei de Mediação (BRASIL, 2015) – preconiza que os princípios da mediação são a imparcialidade do mediador; isonomia entre as partes; oralidade; informalidade; autonomia da vontade das partes; busca do consenso; confidencialidade e boa-fé. Para a arbitragem é necessário partir para uma análise doutrinária a fim de que possam ser identificados os seus princípios norteadores. Fichtner *et al.* (2019, p. 15) apontam vários merecendo destaque os que se assemelham a mediação, a saber: "[...] autonomia privada, imparcialidade do árbitro, economia processual, igualdade das partes e boa-fé".

Alguns outros que se aplicam a arbitragem e não estão previstos na lei de mediação podem ser aplicados em ambos, tais como o princípio do equilíbrio contratual, da força obrigatória dos contratos e da função social do contrato, pois tanto na mediação quanto na arbitragem se produzirá um título com força executiva que deverá ser cumprido, mesmo que nem o mediador e nem o árbitro possam executá-los.

Não é o objetivo da presente pesquisa exaurir a temática da análise dos cinco princípios elencados, mas mediante uma análise integrada buscou-se relacioná-los com a sua possibilidade de aplicação em negociações de valores das indenizações em processos de desapropriação por utilidade pública.

A Lei nº 13.867/19 (BRASIL, 2019a), ao permitir tanto a mediação quanto a arbitragem, resolveu abordar os principais métodos de resolução de conflitos extrajudicialmente reconhecidos pelo direito inserindo a conciliação como subtendida. Ambos os métodos sugerem igualdade entre as partes para negociar e isso perpassa pela noção de saber jurídico preexistente de domínio dos envolvidos.

Apontam também sobre a economia processual[5] e que é inegável a sua existência, pois o processo judicial é muito mais oneroso, tanto em termos financeiros quanto em relação ao tempo de duração, do que uma negociação, não deixando de mencionar que grandes são as chances de que não haja uma prestação jurisdicional a contento.

Mediação e arbitragem como métodos alternativos de solução de conflitos

Neste momento pretende-se descrever a mediação, arbitragem e a desapropriação por utilidade pública. Nota-se que ao analisar os três institutos jurídicos eles não se excluem, porém fazem saltar aos olhos pontos onde o equilíbrio que se preza nos meios de solução alternativos de controvérsias resta prejudicado.

Mediação

No dia 26 de agosto de 2019, o presidente Jair Messias Bolsonaro procedeu com a alteração do "[...] Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela **mediação** ou pela via **arbitral** para a **definição dos valores** de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica" (BRASIL, 2019a, não paginado).

Foi incluído o art. 10-B no Decreto-Lei nº 3.365, principal norma reguladora da desapropriação por utilidade pública, mencionando que "[...] feita a opção pela mediação ou pela via arbitral, o particular indicará um dos órgãos ou instituições especializados em mediação ou arbitragem previamente cadastrados pelo órgão responsável pela desapropriação" (BRASIL, 1941, não paginado).

Ademais, restou ineditamente consignado no referido decreto que a mediação será regida pelos dispositivos da Lei nº 13.140/15 (BRASIL, 2015) e a arbitragem pela Lei nº 9.307/96 (BRASIL, 1996) e, em ambos os casos, será aplicado subsidiariamente "[...] os regulamentos do órgão ou instituição responsável" (BRASIL, 1941, não paginado). Será retomado em momento posterior a análise da referida alteração legal, porém caberá inicialmente apontar alguns destaques principiológicos[6] da lei da mediação.

A Lei nº 13.140/15 (BRASIL, 2015), por sua vez, regula a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos[7] no âmbito da

[5] Economia processual está relacionada com a capacidade que os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos possuem de não ensejar gastos como custas processuais, taxas, emolumentos, honorários advocatícios e de sucumbência, bem como ser representativamente mais célere a tramitação do que o processo judicial comum e permitir maior flexibilidade procedimental.

[6] A principiologia aqui mencionada representa que não somente a lei é fonte do direito, mas os princípios norteadores de interpretação da norma também o são. Nesse sentido, menciono os estudos de Bulos (2014, p. 506) ao dizer que "[...] a dogmática jurídica atual reconhece que os princípios possuem normatividade. [...] Assim, os princípios seriam normas jurídicas com um grau de generalidade relativamente elevado. Já as normas lograriam um espectro de ação muito mais reduzido do que os princípios [...]". O conteúdo da lei de mediação que será descrito passou a representar orientação para todos os demais sistemas processuais e a desapropriação é um deles. Apesar de a lei de mediação indicar os princípios que a norteiam, cabe ao jurista interpretar de acordo com o caso concreto, daí a necessidade de se perceber qual a inclinação interpretativa que é adotada.

[7] Autocomposição ocorre quando os envolvidos no conflito conseguem, sem a participação de terceiros, superar as questões que os levaram à disputa. Formalizam acordos ou desistem de suas demandas. Consoante Silva e Esteves (2016, não paginado): "Na autocomposição, as partes celebram acordo de vontades, resolvendo consensualmente o conflito de interesses, seja pela desistência (renúncia à pretensão), pela submissão (renúncia à desistência oferecida à pretensão), pela transação (concessões recíprocas) ou pela resolução colaborativa".

administração pública. No § único do artigo 1º é considerado mediação "[...] a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia" (BRASIL, 1941, não paginado).

Em relação aos princípios da mediação, Vasconcelos (2015, p. 57-58, grifo nosso) aponta criticamente que:

> Embora os vários modelos de mediação acolham os princípios da autonomia da vontade, da confidencialidade e da inexistência de hierarquia, a conciliação (espécie de mediação avaliativa) **implica numa ascendência hierárquica do mediador, limitando a confidencialidade e a autonomia da vontade, pois as respectivas abordagens supõem um mediador com autoridade funcional para sugerir**.

Nota-se que não se deslegitima a mediação como método de autocomposição, mas não é ignorada a posição de supremacia do mediador na relação, o que vai variar é a intensidade da sua interferência mediante a observação de cada caso concreto.

O art. 11 da Lei nº 13.140/15 (BRASIL, 2015) aponta de maneira específica quem pode ser mediador[8]. Di Pietro (2019, p. 1898) menciona que a função precípua do mediador "[...] não é a de proferir decisão pondo fim ao conflito, mas auxiliar as partes na busca do consenso". O procedimento é finalizado quando se obtém um acordo com a lavratura do termo ou não se chega a consenso. Tal termo possui força de título executivo, judicial quando no curso do processo e extrajudicial quando fora do processo.

Carlos Eduardo Vasconcelos (2015, p. 56, grifo nosso) coloca que a mediação é o

> […] método dialogal de solução ou transformação de conflitos interpessoais em que os mediandos escolhem ou aceitam terceiro(s) mediador(es), com aptidão para conduzir o processo e facilitar o diálogo, a começar pelas apresentações, explicações e compromissos iniciais, sequenciando com narrativas e escutas alternadas dos mediandos, recontextualizações e resumos do(s) mediador(es), **com vistas a se construir a compreensão das vivências afetiva e materiais da disputa, migrar das posições antagônicas para a identificação dos interesses e necessidades comuns e para o entendimento sobre as alternativas mais consistentes, de modo que, havendo consenso, seja concretizado o acordo**.

Ou seja, a mediação perpassa por uma ideia de alteridade mediante a identificação das características do conflito para além da norma, tomando para si os aspectos emocionais e os tornando relevantes para discussão. Não se trata de mero estabelecimento objetivo de valores e materiais, mas de como o litígio afeta as partes para além do processo.

[8] Conferir art. 11. "Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça.".

Arbitragem

Demonstrar-se-á, nesse ponto, a razão da arbitragem não ser a principal escolha para lidar com as questões de estabelecimento dos valores de indenização das desapropriações das comunidades quilombolas, como é o caso de Alcântara, MA.

Diferentemente do particular que foi desapropriado e pode negociar com a administração pública o valor da indenização sob a consultoria de advogados, peritos, corretores e demais profissionais, observa-se que o caso de Alcântara perpassa por situações que tornam esse instrumento de resolução de controvérsia como inócuo tendo em vista seu alto custo monetário e exigência de recursos que são inalcançáveis por grupos sociais que sequer tem acessos ao básico de bens e serviços.

A arbitragem é "[...] um método de heterocomposição[9] de conflitos em que o árbitro, exercendo a cognição nos limites da convenção de arbitragem livremente estabelecida pelas partes, decide a controvérsia[10] com autonomia e definitividade[11]" (FICHTNER *et al.*, 2019, p. 65).

Silva (2008, p. 22) menciona que um aspecto interessante da arbitragem é a característica possuir acesso restrito, "[...] não se destinando à parcela carente da população, uma vez que envolve gastos[12] que podem tornà-la ainda mais elitista que a forma tradicional[13] não contribuindo, consequentemente, para redução das desigualdades sociais".

Nesse ponto, percebe-se que a arbitragem deve ser desconsiderada por eliminação quando se tratar da desapropriação de comunidades ditas tradicionais (caso dos quilombolas), pois é latente a incapacidade desses grupos de submeterem seus direitos ao sistema arbitral, conforme apresentado no tópico anterior. José Alcebíades de Oliveira Júnior (2008, p. 220) aponta que a arbitragem deve ser aplicada preferencialmente em "negócios e contratos internacionais".

Fernanda Tartuce (2019, p. 19) aponta que a decisão arbitral "[...] será proferida por uma pessoa de confiança, mas equidistante em relação às partes; o árbitro, embora desprovido de poder estatal (porquanto não integrante do quadro dos agentes públicos), profere decisão com força vinculativa", ou seja, alguém que detenha a confiança de todos os envolvidos no conflito será o responsável por "julgar" (no conceito mais coloquial do termo) a questão e ditar quais os rumos que deverão ser tomados.

---

[9] A heterocomposição já se diferencia da autocomposição por necessitar que terceiro decida sobre o conflito. Não são as partes que negociam entre si, mas outra pessoa escolhida pelas partes que determina o que será feito tal como acontece no processo judicial.

[10] Pode ser compreendido como parte do conflito. Vasconcelos (2015, p. 21) aponta que "o conflito é dissenso". As pessoas envolvidas que se colocam em polos opostos e digladiam-se concentram suas forças em provar a sua posição unilateral como a mais acertada. A controvérsia vem nesse sentido de que duas posições antagônicas entram em confronto e uma deve prevalecer sobre a outra.

[11] A definitividade importa o reconhecimento de que a sentença arbitral possui força idêntica a sentença judicial. Nesse sentido a própria Lei nº 9.307/96, em seu art. 31, menciona que "a sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo".

[12] Como exemplo dos referidos gastos, cita-se a tabela de custos da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem CIESP/FIESP. De forma ilustrativa menciono a Taxa de Administração que "[...] será equivalente a 2% (dois por cento) do valor envolvido no conflito, observando o seguinte critério: Valor da Causa - Até R$ 30.000.000,00, o mínimo será R$ 10.000,00 e o máximo será R$ 120.000,00". Para consulta do restante dos valores, acessar a tabela na íntegra disponível em: https://www.camaradearbitragemsp.com.br/pt/arbitragem/tabela-custas.html.

[13] Antônio Hélio Silva (2008) consigna que a forma tradicional de resolução de conflitos no Brasil é a ação judicial através da invocação do Poder Judiciário, porém ressalta que a busca pela solução de controvérsias fora do judiciário é o grande movimento a ser seguido.

A Lei nº 9.307/1996 prevê que "Art. 1º. As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis[14]". No art. 18 da referida lei o árbitro "[...] é tomado como juiz de fato e de direito do conflito, não havendo obrigação do que for decidido por si ser sujeito a homologação ou recurso perante o Poder Judiciário" (TARTUCE, 2019, p. 19).

Percebe-se que no bojo da Constituição Federal de 1988 não há tantas referências claras à arbitragem exceto o disposto no § 1.º do art. 114, sobre a competência da Justiça do Trabalho, que "[...] frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros" (FICHTNER *et al.*, 2019, p. 61-63). A Lei nº 9.307/1996, conhecida como Lei de Arbitragem, colocou em vigor de maneira mais consistente o instituto da arbitragem no Brasil. Essa lei foi fruto de variadas tentativas legislativas de regular o procedimento, que só encontrou guarita nos anos 1990 (FICHTNER *et al.*, 2019).

Em 2001, a constitucionalidade da arbitragem se viu contestada no Supremo Tribunal Federal em razão de acreditar-se que ela ocasionava ofensa direta ao texto constitucional em razão de suposta exclusão da apreciação da lesão pelo Poder Judiciário por tornar o árbitro juiz natural, contudo o STF decidiu que deveria ser reconhecido o poder das partes de "[...] no exercício de sua autonomia e nos termos da lei, optarem validamente pela via arbitral como meio idôneo de solução de controvérsias" (TARTUCE, 2019, p. 19). Já em 2002, o Código Civil apresentou alguns dispositivos que referenciavam a arbitragem nos artigos 851 a 853, que tratam do compromisso arbitral sem se opor à lei de arbitragem, excetuando-se, conforme apontam Fichtner *et al.* (2019, p. 62), a "[...] noção de arbitralidade objetiva que se adota no Brasil".

Apresentado o breve panorama da legislação arbitral, destacar-se-ão alguns pontos sobre a arbitragem suscitados pela doutrinadora Fernanda Tartuce, tendo em vista o contexto hodierno de maior utilização dos métodos extrajudiciais de resolução de controvérsias, alguns pressupostos merecem destaque, tais como o fato de que existe uma tendência de ampliar-se a disponibilidade de direitos, pois apesar de algumas relações jurídicas possuírem caráter indisponível, existem pontos patrimoniais (financeiros, lê-se) disponíveis com capacidade de serem submetidos à apreciação de um árbitro (TARTUCE, 2019).

Ou seja, se ao analisar um caso concreto o juiz pode tornar uma questão patrimonial que seria considerada como objeto desimpedido para negociação, ou seja, disponível, como indisponível em razão de circunstâncias específicas, o contrário também pode acontecer, e aspectos de uma situação que de início seria considerado indisponível pode se tornar disponível.

Os critérios para que isso possa ocorrer são dois, conforme Tartuce (2019, p. 19), a saber: "Possibilidade de as partes livremente disporem sobre o objeto controvertido; ausência de reserva específica do Estado quanto ao seu conteúdo (pelo resguardo de interesses coletivos fundamentais)". Mas aí fica o questionamento: e quando se tratar de relação com a administração pública? Prefacialmente, deve-se destacar que tal disposição já existe no ordenamento pátrio, mas deve ser mencionado (TARTUCE, 2019, p. 20) que:

[14] A diferença entre direitos disponíveis e indisponíveis perpassa pela ideia de que existem direitos que as pessoas podem negociar ou não. Os direitos indisponíveis são os quais a pessoa não pode abrir mão, como o direito à vida, à liberdade, à saúde e à dignidade. Por exemplo: uma pessoa não pode vender um órgão do seu corpo, embora ele lhe pertença (BRASIL, 2008). Os direitos disponíveis são os que, de início, a pessoa pode abrir mão e geralmente estão relacionados com questões patrimoniais, todavia isso é relativizado quando se analisa o caso concreto e um suposto direito disponível pode se tornar indisponível.

> [...] Em síntese, mais do que resumir os interesses públicos a critérios dicotômicos, como primário ou secundário, o autor propõe que, em contratos administrativos, a possibilidade de adoção de arbitragem seja considerada ampla mesmo que o litígio envolva direitos tidos como "indisponíveis". Para o autor, independentemente dessa discussão, é fato que não há obrigatoriedade de a Administração litigar na jurisdição estatal, pois não existe "reserva de jurisdição" para tanto; há, sim, necessidade de que a arbitragem envolvendo o Poder Público seja adequada aos valores próprios de Direito Público (como a publicidade e, especialmente, a responsabilidade dos árbitros).

Ou seja, obedecidos os critérios adotados para estabelecimento do interesse público o qual se assegura a administração pública, não deve ser objeto de maiores delongas submeter os litígios a via arbitral. O importante é assegurar a continuidade do serviço público pautando-se na observação dos requisitos legais que já estão balizados.

Presume-se que uma das principais vantagens da arbitragem é a chamada maior efetividade da decisão arbitral em detrimento de uma sentença judicial, todavia, para isso, presume-se que ambas as partes atuem de maneira consensual na escolha do árbitro e arquem com os custos do procedimento.

Para as partes não há interesse que o litígio se propague no tempo, pois é perda de recursos de ambos os lados, e a flexibilidade procedimental desse método e da mediação é clara, contudo a mediação estaria mais próxima da realidade do homem médio do que a arbitragem.

A arbitragem não seria o meio mais apto para proceder com os acordos diante de comunidades quilombolas para estabelecer os valores de indenizações por exigir um sofisticado e caro sistema procedimental que pouco diferiria do judicial, o que não é o caso da mediação.

Desvirtuamento dos métodos alternativos de solução de conflitos: a pilhagem e o exaurimento da força da contra-hegemonia

Considerando o exposto até o presente momento, percebe-se que no seio do processo de desapropriação não existe a autonomia privada (o desapropriado basicamente não pode se negar a perder sua propriedade e sequer pode escolher propriamente o árbitro/mediador), imparcialidade do árbitro/mediador (afinal, quem contrata é a administração pública), igualdade das partes (o Estado sempre será o mais forte) e quanto à boa-fé resta prejudicada em demasia pela própria construção do sistema.

Parte-se do princípio de que o meio natural de resolução de conflitos no direito brasileiro é o litigioso no seio do Poder Judiciário. Fichtner *et al.* (2019, p. 66) mencionam que a arbitragem, a mediação, a conciliação e a negociação correspondem a meios alternativos de solução de conflitos. Aduzem que a utilização da expressão "alternativo" não implica desmerecimento do Poder Judiciário ou desses meios, apenas que aponta a existência de uma via considerada "natural" (Poder Judiciário) e outras "alternativas".

Tal posicionamento nos parece equivocado tendo em vista que já muito se discute na seara da antropologia social que os mecanismos de solução de controvérsias fora do Poder Judiciário

possuem tanta expressividade quanto, mas que pela forma adotada no sistema de justiça brasileiro não se encontra legitimado já que este procura, por sua vez, abarcar todas as formas de resolução de controvérsias.

Prefacialmente, para fins de discussão, deve ser destacada qual a percepção a ser seguida sobre o que é mediação para além da norma. A Lei nº 13.140/2015 (BRASIL, 2015) apresenta o seu conceito legal nos termos do § único do art. 1º. Para Vasconcelos (2015, p. 57), a mediação se identifica como um

> […] método dialogal e autocompositivo, no campo da retórica material e, também, como uma metodologia, em virtude de estar baseada num complexo interdisciplinar de conhecimentos científicos extraídos especialmente da comunicação, da psicologia, da sociologia, da antropologia, do direito e da teoria dos sistemas. E é, também, como tal, uma arte, em face das habilidades e sensibilidades próprias do mediador.

Aquino (2016) faz considerações sobre a Resolução CNJ nº 125/2010 mediante perspectiva de avaliar politicamente a política judiciária brasileira adotada. Por meio de sua análise, denota-se que o principal objetivo do Poder Judiciário, ao implementar as políticas de resolução extrajudicial de conflitos, foi descongestionar os tribunais pelo alto índice de litigiosidade.

Ademais, a política pública de implantação de tratamento adequado de conflito de interesses não ter apontado precisamente quem seria o sujeito destinatário e muito menos os "[...] critérios aplicados e esse sujeito, entende-se que a política se direciona a toda pessoa que seja titular de direito" (AQUINO, 2016, p. 190). Ou seja, qualquer pessoa pode convocar ou ser convocada para figurar em situação de método extrajudicial de solução de conflito, pois não há óbice para sua participação e, frisa-se, em momento algum a ideia de tirar o caráter burocrático do processo para se alcançar a pacificação deve ser depreciado, mas deve-se observar com cautela, principalmente quando ocorre a intensa disparidade entre as partes.

A grande questão se manifesta quando os métodos extrajudiciais de resolução de controvérsias são apropriados como mecanismos de pilhagem. Conceitualmente adotaremos a referência dos autores Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 17) sobre o tema ao dizerem que pilhagem se trata da "[...] distribuição de recursos praticada pelos fortes à custa dos fracos", "[...] resguardados no Estado de Direito por advogados e juristas ilustres".

Mattei e Nader (2013, p. 29) sustentam que o mecanismo adotado como justificativa da pilhagem pelo Estado de Direito necessita de vários instrumentos e entre eles encontra-se a noção de hegemonia que se traduz por "[...] poder alcançado por uma combinação de força e consentimento" já que se presume que "O poder não pode ser mantido de maneira indefinida só por meio da força. Mais comumente, é imposto a grupos de indivíduos que, de maneira mais ou menos 'voluntária', aceitam a vontade do mais forte".

Mattei e Nader (2013, p. 30) apontam que:

> O exame detalhado do uso do Direito no período colonial mostra que a "concessão de poder" é consequência involuntária do Estado de Direito formal. Os subordinados com frequência viam com bons olhos o advento de juízos em que vigorava o sistema de confrontação das partes, nas quais podiam reivindicar seus direitos e alcançar justiça.

Para manter a paz é melhor que exista uma instituição respeitada por todos que possa decidir eventuais litígios e responsabilizar quem ofenda o direito. Todavia, essa contra-hegemonia que é oriunda dessa concessão de poder tende sempre a ser suprimida ao máximo, beneficiando sempre os maiores ofensores do direito.

O Estado de Direito, segundo Mattei e Nader (2013), serve como uma faca de dois gumes: pode servir para legitimar a dominação e exploração, mas também permite que se busque a reparação pelos danos causados e responsabilização dos criminosos; contudo, quem se encontra na posição dominante jamais facilitará essa luta.

Mattei e Nader (2013, p. 30-31) sinalizam também que por esse motivo "[...] que com tanta frequência agentes poderosos tentam sufocar a contra-hegemonia mediante a adoção de um enfoque 'moderado', com o objetivo de eliminar a resistência potencial oferecida pelos oprimidos, restringindo seu acesso ao sistema judicial de confrontação das partes".

Em síntese: é criado um sistema que não admite contraditório e onde ainda poderia ocorrer discussão mitiga-se ainda mais com supostas tentativas conciliatórias.

Durante a realização da mesa de diálogos: "acordo de salvaguardas tecnológicas do centro de lançamento de Alcântara: diálogos sobre os principais aspectos", ocorrida em 2019 na sede da OAB no Maranhão, era perceptível o discurso de progresso e desenvolvimento, bem como o tratamento das comunidades como ora opositoras ao desenvolvimento, ora empecilhos, ora problemas a serem solucionados entre outros aspectos.

Necessário apresentar alguns trechos do tratado pelas autoridades presentes como o referido pelo Deputado Federal Pastor Gildenemyr (informação verbal, grifo nosso)[15] ao dizer que:

> Hoje a crítica maior em relação a aprovação do acordo, é por causa das comunidades e dos quilombolas que ficam ali em torno, **nós[16] entendemos que essas comunidades não devem inviabilizar a aprovação desse acordo**, porque eu mesmo já tive algumas vezes lá, inclusive, temos uma entrada por conta de ter muitos evangélicos ali[17], tivemos também vários encontros, tivemos também presentes na ocasião da ida do ministro Marcos Pontes, ali, andamos por várias casas, de casa em casa, **e não vimos por parte de nenhum morador ou quilombola, algum tipo de aversão a ideia do acordo ou de que o Brasil está alugando o centro aos EUA**.

Já Hildo Augusto da Costa Neto, deputado federal e relator (informação verbal)[18], menciona que:

> O CEA estará sempre sob o controle do Brasil. O Brasil tem poder para aprovar profissionais a serem credenciados. Os benefícios deste Acordo de Salvaguarda Tecnológicas, que vai viabilizar a base de Alcântara: em 20 anos, nós estimamos que devido a não aprovação do acordo (me refiro desde a época de [Fernando Henrique Cardoso] FHC) **nós perdemos aproximadamente 3, 9 bilhões de dólares, 15 bilhões de reais, em**

[15] Fala do deputado federal Gildenemyr em mesa de diálogos sobre o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) na OAB/MA em 2019.

[16] O parlamentar deu a entender que as autoridades ali estavam todas favoráveis ao acordo e estabeleceu a posição que seria adotada de ser favorável.

[17] O deputado é pastor evangélico e considera os membros do grupo religioso local como facilitadores da implantação do projeto.

[18] Fala do deputado federal Hildo Augusto da Costa Neto em mesa de diálogos sobre o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) na OAB/MA em 2019.

> **receita de lançamentos não realizados, considerando apenas 5% dos lançamentos realizados no mundo, nesse período, além de não desenvolver o potencial tecnológico possível**. Com a aprovação do AST, o uso comercial se torna viável, isso fará com que o Brasil se consolide como forte em lançamentos. V**ai beneficiar toda a região adjacente, do ponto de vista social e econômico, gerando empregos, riquezas, ampliando o empreendedorismo, negócios locais, serviços gerais, melhorando mão de obra especializada, isto é, melhorando e ampliando as estruturas básicas da região**. (Fala que o representante do Sebrae está presente).

O posicionamento do deputado é de melhoria da região e crescimento econômico com as devidas intervenções em prol do estabelecimento da base e passando a valer o Acordo de Salvaguarda Tecnológica com os Estados Unidos da América.

Por sua vez, Allan Kardec Duailibe Barros Filho, pró-reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da UFMA (informação verbal)[19], menciona que: "E a gente está falando de algo que não é importante somente para o Maranhão, mas sim que é estratégico para o Brasil, nós estamos falando de nação, de algo estratégico para a construção da identidade brasileira".

A intervenção do Sr. Diniz, "[...] morador de Alcântara, [que] levantou questões relacionadas à falta de benefícios concretos previstos no Acordo para a população local da cidade" (OAB/MA, 2019, não paginado). No site da OAB/MA foi divulgado que no dia ele mencionou "O nosso povo não é contra o acordo, nós queremos é que sejam apresentadas, de forma concreta, oportunidades de renda e qualificação da mão de obra local que vão garantir emprego para a gente" (OAB/MA, 2019, não paginado).

Ao analisar os discursos são vistas várias vezes expressões tais quais: "Como todos nós sabemos, o nosso estado comparado aos demais, é um estado carente e a cidade de Alcântara é também muito carente (informação verbal)[20]", e expressões de alto cunho evolucionista, não só para Alcântara, mas todo o estado do Maranhão.

A ideia que foi passada para a "Casa da Cidadania", título que a OAB/MA se atribui, é de que com a aprovação do acordo o município de Alcântara sairá das trevas da ignorância para a luz do desenvolvimento tecnológico que se observou em Kourou ou Cabo Canaveral[21].

Os trechos acima transcritos são fragmentos de discursos maiores de autoridades públicas e juristas que se propuseram a esclarecer as vantagens da celebração do acordo internacional com os Estados Unidos para primar pelo desenvolvimento do Maranhão como polo tecnológico aeroespacial, contudo sem perspectivas práticas de resolução de conflitos com as comunidades da região e preservação da sua existência.

Em negociações com o Estado o particular já é hipossuficiente (vulnerável), todavia existem aqueles que se encontram em situação ainda maior de desvantagem perante a administração

[19] Fala do Pró-Reitor da UFMA, Allan Kardec Duailibe Barros Filho, em mesa de diálogos sobre o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) na OAB/MA em 2019.

[20] Fala do Pró-Reitor da UFMA, Allan Kardec Duailibe Barros Filho, em mesa de diálogos sobre o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) na OAB/MA em 2019.

[21] Trecho da fala do Pastor Gildenemir: "A resposta foi que 80% vêm daqui, é qualificada no centro tecnológico e universitário, então, por aí dá para vermos o quanto é [foi] de importância daquele centro para aquela cidade, que é mais ou menos do mesmo tamanho de Alcântara e hoje é o maior [Produto Interno Bruto] PIB da América Latina, está em Kourou, por causa do centro".

pública. Logo é necessário questionar como supor que em eventuais negociações se presumiria a igualdade entre as partes em procedimentos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Considerações Finais

Aqui cabe mencionar Mattei e Nader (2013, p. 7) sintetizando uma parte do seu pensamento ao dizer que "Em todos os casos que examinei, a regra é que a parte mais fraca vá em busca da lei e a mais forte prefira negociar".

Como já mencionado sobre a arbitragem, ela não seria o meio mais apto para proceder com os acordos diante de comunidades quilombolas para estabelecer os valores de indenizações por exigir um sofisticado e caro sistema procedimental que pouco se diferiria do judicial, o que não é o caso da mediação.

O objetivo do presente artigo é chamar a atenção para a flexibilização do processo desapropriatório oferecendo ainda mais capacidade de imposição do poder estatal sobre o particular mediante a ideia de aplicação indiscriminada dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos, considerando que as comunidades quilombolas, caso Alcântara em comento, são ainda mais vulneráveis no seio da ação de desapropriação.

O Ministério Público Federal atuou no sentido de tentar minimizar essa discrepância agindo como mediador do conflito e atuando junto às instâncias do Executivo e Judiciário, contudo observa-se que acordos celebrados há mais de 10 anos para a titularização nunca foram cumpridos.

O caso da Ilha da Marambaia, localizada no Rio de Janeiro, perpassa por uma situação semelhante, pois as 100 famílias que ali vivem (e resistem) encontram-se enfrentando disputas judiciais desde o final do século XX para permanecer em suas terras em face da Marinha Brasileira. Tal como no caso de Alcântara, existe um discurso adotado no seio do Poder Executivo que diverge do que é construído judicialmente e em uma tentativa de consenso prevalece a controvérsia e o desmantelamento das comunidades que não conseguem se opor ao poder do Estado.

Alguns pontos a serem levantados demonstrando a vulnerabilidade das comunidades em alguma formalização de acordo individual para pagamento das indenizações: observa-se que há inicialmente o sequestro de territórios (desapropriações com as ordens de imissão na posse), modos de vida (as comunidades se veem impedidas de continuar a pescar na área permanentemente ou quando existe a ordem de restrição em vigor enquanto ocorre alguma atividade da base) e identidades (lutas que ocorrem há tempos para serem reconhecidos como se autodeterminam), em nome do suposto desenvolvimento que é apregoado desde os anos 1980 e reiterado como inovador hodiernamente.

Aspecto interessante da Lei nº 13.867/19 (BRASIL, 2019a) é o fato de ela permitir que o particular escolha se quer partir para a mediação ou arbitragem, desde que decida dentre os órgãos ou instituições cadastrados previamente pela Administração Pública que, por sua vez, foi a mesma que lhe desapropriou e que irá pagar a indenização e, veja só, também é quem paga os honorários dos mediadores e árbitros.

E, mesmo que o particular não queira o acordo, a saída para ele é aguardar discutir no judiciário, sabe-se lá por quanto tempo, o valor da desapropriação gastando com honorários advocatícios, periciais técnicas, análises de corretores, enfim, todo um sistema gerado para desestimular a busca pela justiça em nome do acordo do "se só tem tu, vai tu mesmo".

Isso seria, de fato, tradução da imparcialidade do árbitro/mediador? Ou da autonomia da vontade? Parece-nos que se trata de situação de pilhagem na acepção do termo elencado na presente pesquisa de "instrumento de distribuição de recursos praticada pelos fortes à custa dos fracos".

Ademais, por ser uma lei recente ainda não se percebe uma atribuição em larga escala em relação às comunidades, contudo, já estando em vigor a Lei nº 13.867/19, é necessário chamar a atenção para a sua aplicação indiscriminada e qual a intenção do legislador se apropriando dos métodos extrajudiciais sob a asas do estado.

Referências

ALMEIDA, A. W. B. de. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara**: laudo antropológico. Brasília, DF: Editora MMA, 2006. v. 2.

AQUINO, M. da G. C. G. de S. **Considerações sobre a Resolução CNJ n° 125/2010**: uma avaliação política da política judiciária brasileira a solução dos conflitos de interesses? 2016. 313 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). Tradução Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Congresso. Câmara. **Direitos indisponíveis**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/115436-direitos-indisponiveis/. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial**: República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, p. 14427, 18 jul. 1941.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 10 de 1964**. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emenda-constitucional-10-9-novembro-1964-364969-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. **Ato Institucional de nº 9 de 1969**. Dá nova redação aos parágrafos 1º e 5º e revoga o parágrafo 11 do artigo 157 da Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103937/ato-institucional-9-69. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

BRASIL. **Decreto de 8 de agosto de 1991**. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terras e respectivas benfeitorias necessárias à implantação, pelo Ministério da Aeronáutica, do Centro de Lançamento de Alcântara, em Alcântara no Maranhão. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior_a_2000/1991/Dnn241.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial**: República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº. 13.867, de 26 de agosto de 2019. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica. **Diário Oficial**: República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, ano 165, p. 1, 26 ago. 2019a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Recurso Especial n. 1.286.886/MT**. Direito administrativo. Delimitação do valor de indenização por desapropriação para fins de reforma agrária. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 6 de maio de 2014. STJ: Informativo de Jurisprudência, 2019b. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=INDENIZA%C7%C3O++E+DESAPROPRIA%C7%C3O+E+VALOR&operador=mesmo&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em: 3 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Recurso Especial n. 1.274.005-MA**. Desapropriação. Valor da indenização. Data da avaliação. Relator Originário: Min. Mauro Campbell Marques, Relator para acórdão: Min. Castro Meira, julgado em 27 de março de 2012. STJ: Informativo de Jurisprudência, 2019c. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=INDENIZA%C7%C3O++E+DESAPROPRIA%C7%C3O+E+VALOR&operador=mesmo&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em: 3 out. 2019.

BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CALVI, P. CDHM faz diligência ao Maranhão e visita quilombos ameaçados por expansão da base de lançamentos de Alcântara. *In*: BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília, DF, 4 dez. 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/cdhm-faz-diligencia-ao-maranhao-e-visita-quilombos-ameacados-por-expansao-da-base-de-lancamentos-de-alcantara. Acesso em: 10 out. 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

CLASTRES, P. **A sociedade contra o Estado: pesquisas** de antropologia política. Tradução Theo Santiago. São Paulo: Ubu Editora, 2017.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Terra quilombola de Alcântara**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://cpisp.org.br/. Acesso em: 10 dez. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

FICHTNER, J. A.; MANNHEIMER, S. N.; MONTEIRO, A. L. **Teoria geral da arbitragem**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

FONTES, W. F. Mapas. *In*: ALMEIDA, A. W. B. de (*org.*). **Nova cartografia social da Amazônia**. Manaus, 2018. Disponível em: http://novacartografiasocial.com.br/download/mapa-territorio-das-comunidades-remanescentes-de-quilombos-alcantara-ma-novembro-2005/. Acesso em: 10 set. 2019.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2001.

HARADA, K. **Desapropriação: doutrina e prática**. 11. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

LOPES, D. S. **Ocorrências do conflito instituído em Alcântara com a criação do Centro de Lançamento de Alcântara (C.L.A)**. [S.l]: Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara, 2018. Disponível em: http://diretrizes-grandesobras.gvces.com.br/wp-content/uploads/2017/08/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_MABE_03abr2018.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

MATTEI, U.; NADER, L. **Pilhagem**: quando o estado de direito é ilegal. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

MÜLLER, C. B. A utilização de meios alternativos de solução de conflitos em processos de territorialização: casos de Alcântara e Marambaia. *In*: ALMEIDA, A. W. B. de. *et al.* (*org.*). **Nova cartografia social:** territórios quilombolas e conflitos. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia: UEA, 2010. p. 88-100.

NUNES, P. M. P. **Canelatiua, terra dos pobres, terra da pobreza**: uma territorialidade ameaçada, entre a recusa de virar Terra da Base e a titulação como Terra de Quilombo. 2011. Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2011.

NUNES, P. M. P. A terra da pobreza e as comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara: identidade étnica e territorialidade. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DOUTORANDOS/AS DO CES, 4., 2013, Coimbra, Portugal. **Cabo dos trabalhos**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013. Disponível em: https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n10/docum/10.1.3_Patricia_Maria_Portela_Nunes.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. de. O exercício do poder no direito estatal, arbitral e de mediação. *In*: LEITE, E. de O. (coord.). **Arbitragem, mediação e conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 219-234.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL/MA. **Diálogos sobre o acordo de salvaguardas tecnológicas do Centro de Lançamento de Alcântara na OAB Maranhão**. São Luís: OAB/MA, 2019. Disponível em: http://www.oabma.org.br/agora/noticia/dialogos-sobre-o-acordo-de-salvaguardas-tecnologicas-do-centro-de-lancamento-de-alcantara-na-oab-maranhao-4293 Acesso em: 7 mar. 2020.

ROSSI, L. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, A. H. Arbitragem, mediação e conciliação. *In*: LEITE, E. de O. (coord.). **Arbitragem, mediação e conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 17-38.

SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. Os métodos adequados de solução de controvérsias e a defensoria pública. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 ago. 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-ago-30/metodos-adequados-solucao-controversias-defensoria. Acesso em: 10 out. 2019.

TARTUCE, F. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2019.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum. 60. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019. v. 1.

VASCONCELOS, C. E. de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Método, 2015.