

**COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
RESOLUÇÃO 10/2023**

Medidas Cautelares No. 938-22
Integrantes do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana, localizado na zona rural de Alto Alegre do Maranhão, no estado do Maranhão
em relação ao Brasil
27 de fevereiro de 2023
Original: Português

I. INTRODUÇÃO

1. Em 30 de novembro de 2022, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (“a Comissão Interamericana”, “a Comissão” ou “a CIDH”) recebeu uma solicitação de medidas cautelares apresentada pela Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA) (“os solicitantes”), instando a Comissão a requerer ao Estado do Brasil (“Brasil” ou “o Estado”) que adote as medidas necessárias para proteger os direitos à vida e à integridade pessoal de integrantes do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana, em razão de episódios de violência e ameaças que estão sofrendo.
2. Nos termos do artigo 25.5 de seu Regulamento, a Comissão solicitou informação a ambas as partes no dia 20 de janeiro de 2023, recebendo informação da parte solicitante no dia 26 de janeiro de 2023. O Estado brasileiro solicitou uma prorrogação de prazo e apresentou a informação no dia 7 de fevereiro de 2023.
3. Após analisar as alegações de fato e de direito apresentadas pelas partes, a Comissão considera que a informação apresentada demonstra *prima facie* que os integrantes do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana se encontram em situação de gravidade e urgência, já que seus direitos à vida e integridade pessoal estão em risco de dano irreparável. Em consequência, de acordo com o Artigo 25 do Regulamento da CIDH, a Comissão solicita ao Brasil que: a) adote as medidas necessárias e culturalmente adequadas, com o devido enfoque étnico-racial, para proteger o direito à vida e integridade pessoal dos membros do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana. Além disso, o Estado deve assegurar que se respeitem os direitos dos beneficiários em conformidade com os padrões estabelecidos pelo direito internacional dos direitos humanos, com relação a atos de risco atribuíveis a terceiros; b) pactue as medidas a serem adotadas com as pessoas beneficiárias e/ou seus representantes; e c) informe sobre as ações implementadas para investigar os fatos que deram lugar à adoção da presente medida cautelar e assim evitar sua repetição.

II. RESUMO DE FATOS E ARGUMENTOS APRESENTADOS PELAS PARTES

A. Informação apresentada pela parte solicitante

4. A solicitação de medidas cautelares foi apresentada a favor de 136 pessoas¹, integrantes do Território Quilombola² Boa Hora III/Marmorana, localizado na zona rural de Alto Alegre do Maranhão³, no estado do Maranhão. Segundo a parte solicitante, a área – tradicionalmente ocupada há mais de 100 anos⁴ – é território quilombola, devidamente reconhecido pela Fundação Cultural Palmares desde 2007. O processo de titulação do território estaria tramitando desde 2006 junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). As comunidades se dedicam à coleta extrativista, especialmente à extração do coco babaçu e à agricultura familiar, realizados de forma coletiva e por divisão de gênero.
5. De acordo com a parte solicitante, o uso coletivo das terras pela comunidade quilombola tem sofrido presença de “fazendeiros que invadem o território tradicional para fins de criação de gado bovino”. Tal situação supostamente tem impedido o acesso às áreas de caça, coleta, extrativismo e plantio, que seriam “indispensáveis ao sustento das famílias tradicionais”. Segundo os solicitantes, a violência em face de lideranças indígenas, quilombolas, posseiros, ambientalistas, sem-terra, trabalhadores rurais, atingidos por barragens, foi responsável por 130 assassinatos nos últimos dois anos. Os solicitantes indicaram que haveria “50 quilombolas ameaçados de morte no Estado do Maranhão em razão de conflitos agrários” e “entre 2020 e 2022 foram assassinados oito quilombolas no estado. Entre 2020-2022, foram assassinados 8 quilombolas no estado, sem que tenha sido identificado mandantes e executores”.
6. A parte solicitante mencionou que, em 25 de janeiro de 2015, durante uma oficina realizada pelo INCRA para realização do laudo antropológico necessário para o processo de titulação quilombola, “várias casas foram incendiadas e muitos trabalhadores perderam todos os pertences de uso doméstico”, ferramentas de trabalho, entre outros. Os fatos não teriam sido investigados pela Polícia Judiciária. No referido laudo antropológico, os agentes do INCRA mencionaram que, durante a realização da oficina, um homem compareceu à reunião e relatou que estava ocorrendo um incêndio em casas da comunidade. Após dirigir-se à comunidade, os agentes verificaram a destruição de duas casas e avaliaram em seu relatório que esses fatos demonstram as tensões existentes na região.
7. Em fevereiro de 2022, um fazendeiro teria invadido parte do território e começado a realizar “serviços” em uma área de 60 hectares, até então utilizados pela comunidade para o plantio de arroz, milho e mandioca, situação comunicada às autoridades no dia 25 de fevereiro de 2022. Ainda, as pessoas propostas beneficiárias, representadas pela Associação dos Produtores e Produtoras Rurais dos Povoados Marmorana e Boa Hora III, teriam ajuizado uma ação para manutenção da posse com pedido de liminar, obtendo uma decisão liminar favorável expedida pela Vara Agrária

¹ A parte solicitante indicou que a comunidade é integrada por 51 homens e mulheres adultos, excluindo-se idosos e crianças, individualizando as seguintes pessoas: 1. Raissa Frazão Ramos 2. José Antonio Costa da Silva 3. Cleonice dos Santos das Neves 4. Antonio Francisco Sales 5. Maria Raimunda Costa da Silva 6. José Pereira da Silva 7. José de Ribamar Costa da Silva 8. Raimunda Nonata Costa da Silva 9. José Orlando Costa Da Silva 10. Maria Frazão Assunção 11. Rildeane Felix da Silva 12. Ariston da Conceição Frazão 13. Maria Domingas Frazão Ramos 14. Francisca Carvalho Santos 15. Manoel Mendes de Oliveira 16. Geuma Sousa Pontes 17. Raimunda Nonata da Silva Sousa 18. Maria Raimunda Sousa da Silva 19. José Antonio Santos da Silva 20. Maria da Silva 21. Jéssica dos Reis Martins 22. Jardiel da Silva 23. Ana Clara Cruz Martins 24. Jarnilson da Silva 25. Edna Lúcia dos Santos 26. Girlene Santos da Silva 27. Girlene Santos da Silva 28. Rafaela Ramos Paiva 29. Luzia Carvalho Santos 30. Raimundo José de Aguiar 31. Kelle Cristina da Silva 32. Dioleno Costa da Silva 33. Luís Paulo Costa da Silva 34. Marilene da Silva 35. Edilsin da Silva e Silva 36. Erica Patrícia da Silva 37. Rildeane Félix da Silva 38. Darlan Pereira Frazão 39. Edivam Frazão Ramos 40. Cezar Romero Moraes 41. James Pontes da Silva 42. Virgínia Sousa da Silva 43. Junismar Sousa da Silva 44. Maria da Piedade Assunção 45. Marcos Assunção de Sousa 46. Ronaldo Costa Da Silva 47. Matheus Costa da Silva 48. Gardênia Sousa 49. Paulo Sérgio Conceição 50. Cássio da Silva 51. Márcio da Silva.

² No Brasil, os povos afrodescendentes tradicionais ou tribais, de ascendência africana e que seguem compartilhando uma identidade, origem, história e tradições comuns, são conhecidos como *quilombolas*. Ver: CIDH. Situação dos direitos humanos no Brasil. 12 de fevereiro de 2021, par. 36.

³ Os solicitantes afirmaram que o território tem área total de 2.700 hectares.

⁴ Segundo os solicitantes, os fundadores da comunidade Boa Hora III/Marmorana são descendentes de negros e negras escravos da região dos Cocais e Itapecuru e que se instalaram no território no final do século XIX, por considerar o local seguro para viver.

da Comarca de São Luís-MA, em 29 de abril de 2022. O processo teria sido remetido à Vara Federal de Bacabal-MA, em razão da manifestação de interesse do INCRA, sem que houvesse nova decisão até a data de apresentação da solicitação de medidas cautelares.

8. Em 18 de maio de 2022, um outro fazendeiro, A.M.S.O., teria se dirigido ao Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) e comunicado ao seu presidente que “no dia seguinte ingressaria no território quilombola com tratores com a finalidade de desmatamento e cercamento da área”. Segundo a parte solicitante, no dia 19 de maio de 2022, o fazendeiro (acompanhado de outras pessoas desconhecidas) invadiu a área de plantio e casas das famílias, derrubou as cercas dos moradores, cercou as áreas de plantio da comunidade e contratou diversos pistoleiros, “sob a alegação de que teria comprado a área onde moram os quilombolas há várias gerações”. No dia 19 de maio de 2022, a Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA) teria comunicado a suposta invasão ao Ministério Público Federal (MPF). Posteriormente, os efeitos da decisão liminar mencionada *supra* teriam sido estendidos ao fazendeiro. Não obstante, tal decisão não teria surtido efeitos – a parte solicitante afirmou que as pessoas propostas beneficiárias foram ameaçadas e “estão privadas do uso da terra”, em razão do suposto cercamento, desmatamento e queimadas, assim como da destruição de fontes de água dos moradores.
9. Segundo a parte solicitante, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)⁵ realizou *missão in loco* no território no dia 20 de junho de 2022, produzindo um relatório que teria constatado “a construção de cercas, o cercamento da fonte de água natural, expulsão de um idoso de sua casa bem como a destruição de um campo de futebol”. Em seu relatório, o CNDH registrou que a A.M.S.O. estaria usando homens armados para intimidar os moradores, o que estaria gerando grande “pressão psicológica” sobre os beneficiários propostos, principalmente os idosos⁶. Adicionalmente, em 22 de junho de 2022, o CNDH teria realizado audiência pública com a participação de diversas comunidades rurais afetadas por conflitos agrários, dentre elas, a Boa Hora III/ Marmorana. Ainda, a parte solicitante afirmou que, em 22 de julho de 2022, o MPF havia ajuizado uma ação civil pública contra o a União e o INCRA, apontando o “histórico de violência sofrida ao longo do tempo [...] e que perdura até a atualidade” e solicitando, *inter alia*, a adoção das medidas necessárias para “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro dos territórios ocupados pela comunidade remanescente de quilombo Boa Hora III/Marmorana”.
10. As pessoas propostas beneficiárias teriam realizado denúncias perante o Governo do Estado do Maranhão, o Ministério Público Federal, a Delegacia de Polícia Civil de Alto Alegre do Maranhão e a Comissão Estadual de Prevenção e Combate à Violência no Campo e na Cidade (COECV), assim como teriam solicitado a inclusão de Raimunda Nonata Costa da Silva, presidenta da Associação dos Produtores e Produtoras Rurais dos Povoados Marmorana e Boa Hora III e integrante del Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana, no Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). Em 26 de setembro de 2022, um proposto beneficiário registrou ocorrência na Delegacia de Polícia Civil de Alto Alegre do Maranhão, informando que A.M.S.O. ordenou o fechamento do poço de água da comunidade e que “todos os moradores [da] região se encontram ameaçados”, porque homens portando armas de fogo, supostamente contratados pelo fazendeiro, estariam abordando moradores do povoado. Em 12 de outubro de 2022, a FETAEMA teria comunicado a situação ao governo do estado do Maranhão. Em 13 de outubro de 2022, em reunião promovida pelo governador do estado do Maranhão, a parte solicitante teria denunciado a

⁵ O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é um órgão colegiado de composição paritária que tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos no Brasil através de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos, previstos na Constituição Federal e em tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil.

⁶ Ver: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/relatorio-missao-contra-violencia-no-campo-no-estado-do-maranhao-de-20-a-22-de-junho-de-2022>

destruição de uma área destinada à extração de babaçu. Ademais da parte solicitante, teriam participado da reunião duas representantes da comunidade, a Secretária de Segurança Pública, a Secretária de Direitos Humanos e Participação Popular, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) e a Procuradoria Geral do Estado.

11. Em 18 de outubro de 2022, a Polícia Civil e a Polícia Militar do Maranhão, com apoio da SEMA, teriam identificado desmatamento ilegal, alegadamente realizado por A.M.S.O., que teria sido preso em flagrante por crimes ambientais e multado por infrações administrativas. Posteriormente, A.M.S.O. teria pago fiança e sido posto em liberdade. A parte solicitante afirmou que, após os fatos mencionados, as ameaças contra os quilombolas perpetradas por A.M.S.O. se tornaram insustentáveis.
12. Em 29 de outubro de 2022 uma “roça” teria sido “criminosamente incendiada”, fato que teria sido informado às autoridades no dia 31 de outubro de 2022. No dia 8 de novembro de 2022, “pistoleiros”, supostamente contratados por A.M.S.O., teriam realizado um tiroteio nos fundos de uma casa. No mesmo dia, Raimunda Nonata Costa da Silva teria sido “coagida” pelo A.M.S.O. Em 23 de novembro de 2022 as autoridades policiais teriam sido informadas sobre o incêndio de duas residências de moradores da Comunidade Marmorana, supostamente ocorridos em 18 de novembro de 2022. Segundo os solicitantes, na ocasião uma mulher grávida de sete meses se encontrava na residência e “passou mal” devido à inalação de fumaça. A parte solicitante atribui a autoria de todos os fatos mencionados ao A.M.S.O. Não obstante, a Polícia Judiciária não teria iniciado nenhuma das investigações.
13. Adicionalmente, a parte solicitante afirmou que há relato de “ações de monitoramento da rotina dos quilombolas por drones e homens armados”. Ademais, tal situação de insegurança estaria gerando impacto psicológico nas pessoas propostas beneficiárias – “por conta do clima de terror instaurado”, os solicitantes indicaram que mulheres e crianças “não conseguem dormir”.
14. De acordo com a parte solicitante, em 1 de dezembro de 2022, três pessoas da comunidade (Raimunda Nonata Costa da Silva, Maria da Silva e Antônio Maria de Oliveira) foram incluídas no Programa de Proteção a Defensores e Defensoras de Direitos Humanos do Estado do Maranhão. Não obstante, tal medida seria “insuficiente para proteger a vida e integridade física dos moradores do Território Quilombola Boa Hora 3/Marmorana, pois se limita a somente três de seus membros”.
15. Em 31 de dezembro de 2022, Maria da Silva teria sofrido ameaças e intimidações por parte de um funcionário desconhecido de A.M.S.O., quem supostamente a impediu de adentrar a uma área comunitária destinada ao plantio de mandioca, feijão e milho. A parte solicitante reiterou que “é permanente a presença de pessoas armadas, que realizam vigilância sobre os quilombolas, com uso de drone” e que “as ameaças e intimidações em face dos quilombolas não cessaram”. Nesse sentido, a situação estaria causando adoecimento mental entre os membros do território e estaria impedindo o desenvolvimento de atividades de defesa dos direitos humanos e atividades sociais, econômicas e culturais.
16. Por outro lado, a parte solicitante indicou que não dispõe de informações atualizadas sobre o estado das investigações e afirmou que na cidade de Alto Alegre do Maranhão “não há delegado de carreira e somente um policial civil é encarregado pelas investigações para todo o município”. A respeito, a parte solicitante alegou que não houve sequer realização de perícias e oitivas das supostas vítimas sobre os incêndios das roças e de casas de moradores do território quilombola.
17. Finalmente, a parte solicitante afirmou que, em 17 de fevereiro de 2023, A.M.S.O e vários “capangas” destruíram áreas de plantio de mandioca. O fato alegado teria sido comunicado a Delegacia de Polícia Civil de Alto Alegre do Maranhão no mesmo dia. Tal situação, segundo os solicitantes,

“acarretará intensa insegurança alimentar e nutricional para todos os membros do território quilombola, visto que a mandioca é um dos principais componentes da dieta” dos propostos beneficiários. Ademais, a parte solicitante indicou que palmeiras de coco babaçu, utilizadas para fins de extrativismo pela comunidade, estariam sendo marcadas e destruídas por A.M.S.O.

B. Resposta do Estado

18. No dia 7 de fevereiro de 2023, o Estado apresentou informações sobre a solicitação de medidas cautelares alegando que não cumprem com os requisitos regulamentários. De acordo com o informe estatal, as medidas adotadas “revelam-se eficientes no enfrentamento da questão, tornando inequívoca a ausência de conduta dotada de urgência”. Ademais, os requisitos de gravidade e dano irreparável tampouco estariam presentes, porque, “sob seu dever de prevenir e investigar atos contrários à legalidade, o Estado possui mecanismos constitucionais, legislativos, administrativos e judiciais que permitem razoavelmente prevenir a ocorrência dos atos injustos denunciados”.
19. Indicou que tramita junto ao INCRA o processo de titulação do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana desde 2006. Segundo o Estado, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), estudo técnico que reconhece a extensão do território e atesta a origem étnica quilombola, já foi produzido e instrui o processo. Ainda, afirmou que foi ajuizada pelo Ministério Público Federal uma ação civil pública “com o objetivo de compelir à conclusão do RTID e os procedimentos de titulação do território. Até janeiro de 2023, o processo judicial encontrava-se em tramitação”.
20. Segundo a informação aportada pelo Estado, “em razão dos conflitos pela posse do território”, a comunidade registrou uma ocorrência na Delegacia de Polícia Civil de Alto Alegre do Maranhão e propôs ação de reintegração de posse, perante a Vara Agrária do Tribunal de Justiça do Maranhão. No dia 29 de abril de 2022, a comunidade teria obtido uma decisão liminar favorável à posse quilombola. Não obstante, o réu teria interposto um recurso de agravo de instrumento, resultando em uma decisão liminar de segundo grau em seu favor para deferir pedido de efeito suspensivo e o “imediate recolhimento do mandado possessório expedido em favor da comunidade”.
21. No que diz respeito aos alegados fatos de risco, o Estado esclareceu que, em maio de 2022, a FETAEMA teria enviado uma petição à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular do Estado do Maranhão (SEDIHPOP/COECV), afirmando que a comunidade foi invadida e desmatada por A.M.S.O. e seus trabalhadores. Nesse sentido, o Estado informou as seguintes gestões que teriam sido realizadas pela Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), vinculada à Secretaria de Estado de Direitos Humanos: i. envio de expediente da COECV à Secretaria de Segurança Pública (SSP) e Promotorias Agrárias informando sobre o conflito no território; ii. envio de expediente da COECV à SSP informando que havia decisão judicial de reintegração de posse em favor da comunidade; iii. envio de expediente da COECV à SSP à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) pela suspensão/cancelamento de licenças ambientais eventualmente expedidas na área da comunidade; iv. envio de expediente da COECV à SEMA, informando sobre a existência de comunidade tradicional quilombola em área atingida por processo de licenciamento ambiental (sem detalhes); v. manifestação da COECV nos autos de um processo judicial, requerendo providências e agendamento de mediação com participação da COECV.
22. O Estado afirmou que, no dia 11 de outubro de 2022, “em razão de relatos de desmatamento da área e ameaça a moradores”, a COECV mobilizou a Polícia Militar para “comparecer ao local e averiguar as ocorrências”. Em 14 de outubro de 2022, o governador do Estado do Maranhão e a equipe do governo, teriam recebido os representantes da Comunidade Quilombola Boa Hora III/Marmorana e lideranças da FETAEMA. Posteriormente, no dia 18 de outubro de 2022, uma

equipe do governo estadual teria realizado uma nova visita à comunidade. No marco de tal visita, os moradores teriam relatado ameaças e disparos de arma de fogo. Ademais, teria sido constatado desmatamento ilegal de aproximadamente 73 hectares de mata nativa, incluindo espécies protegidas, motivo pelo qual a SEMA teria lavrado auto de infração e imposto penalidade no valor de R\$ 371.000,00. Após a ação, A.M.S.O. teria sido autuado em flagrante pelo desmatamento ilegal e conduzido à delegacia, onde pagou trinta mil reais de fiança.

23. Adicionalmente, o Estado brasileiro afirmou que, em novembro de 2022, o Programa Estadual de Proteção de Defensores dos Direitos Humanos do Maranhão (PEPDDH/MA) interveio para reconhecer a existência de risco à comunidade, às suas lideranças e aos residentes nas terras reivindicadas pelo senhor A.M.S.O. Assim, no dia 21 de novembro de 2022 foi solicitada a inclusão de Maria da Silva, Raimunda Nonata Costa da Silva e Antônio Maria de Oliveira no PEPDDH/MA. Em 29 de novembro de 2022, o Conselho Deliberativo do Programa teria homologado a decisão.
24. Por outro lado, o Estado indicou que estaria garantindo o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada. Sobre o tema, afirmou que a equipe da Secretaria Adjunta de Povos e Comunidades Tradicionais (SAPCT) teria emitido parecer técnico no âmbito de um processo de pedido de Licença Única Agrossilvipastoril (LUA), movido pelo senhor A.M.S.O., indicando a necessidade de “visita *in loco* e prévia à autorização da Licença LUA pela equipe técnica SEMA e SEDIHPOP para oitiva com a comunidade quilombola”. Segundo o Estado, no momento de apresentação do relatório estatal “não se tem notícias de nova expedição de licença ambiental no território da comunidade”.

IV. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE GRAVIDADE, URGÊNCIA E IRREPARABILIDADE

25. O mecanismo de medidas cautelares faz parte da função da Comissão de supervisionar o cumprimento das obrigações de direitos humanos estabelecidas no artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos. Estas funções gerais de supervisão estão estabelecidas no artigo 18 (b) do Estatuto da CIDH, enquanto o mecanismo de medidas cautelares é descrito no artigo 25 do Regulamento da Comissão. Em conformidade com esse artigo, a Comissão concede medidas cautelares em situações que são graves e urgentes e nas quais tais medidas são necessárias para prevenir um dano irreparável.
26. A Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte Interamericana” ou “Corte IDH”) estabeleceram de maneira reiterada que as medidas cautelares e provisórias têm um duplo caráter, um tutelar e outro cautelar⁷. A respeito do caráter tutelar, as medidas buscam evitar um dano irreparável e preservar o exercício dos direitos humanos⁸. Para isso, deve-se fazer uma avaliação do problema, a eficácia das ações estatais frente à situação descrita e o grau de desproteção em que ficariam as pessoas para as quais se solicitam medidas caso as mesmas não sejam adotadas⁹. Com respeito ao caráter cautelar, as medidas cautelares têm como propósito

⁷ Ver: Corte IDH. Caso do Centro Penitenciário Região Capital Yare I e Yare II (Presídio de Yare). Solicitação de Medidas Provisórias apresentada pela CIDH a respeito da República Bolivariana da Venezuela. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de março de 2006, considerando 5; Corte IDH. Caso Carpio Nicolle e outros vs. Guatemala. Medidas provisórias. Resolução de 6 de julho de 2009, considerando 16.

⁸ Ver: Corte IDH. Assunto do Internado Judicial Capital El Rodeo I e El Rodeo II. Medidas Provisórias a respeito da Venezuela. Resolução da Corte de 8 de fevereiro de 2008, considerando 8; Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez. Medidas provisórias a respeito da Guatemala. Resolução da Corte de 27 de janeiro de 2009, considerando 45; Corte IDH. Assunto Fernández Ortega e outros. Medidas Provisórias a respeito do México. Resolução da Corte de 30 de abril de 2009, considerando 5; Corte IDH. Assunto Milagro Sala. Solicitação de Medidas Provisórias a respeito da Argentina. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de novembro de 2017, considerando 5.

⁹ Ver: Corte IDH. Assunto Milagro Sala. Solicitação de Medidas Provisórias a respeito da Argentina. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 23 de novembro de 2017, considerando 5; Corte IDH. Assunto do Internado Judicial Capital El Rodeo I e El Rodeo II. Medidas Provisórias a respeito da Venezuela. Resolução da Corte de 8 de fevereiro de 2008, considerando 9; Corte IDH. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017, considerando 6.

preservar uma situação jurídica enquanto está sendo considerada pela CIDH. O caráter cautelar tem por objetivo e fim preservar os direitos em possível risco até que se resolva a petição que se encontra sob conhecimento no Sistema Interamericano. Seu objetivo e fim é o de assegurar a integridade e a eficácia da decisão de mérito e, desta maneira, evitar que se prejudiquem os direitos alegados, situação que poderia tornar inócua ou desvirtuar o efeito útil (*effet utile*) da decisão final. Nesse sentido, as medidas cautelares ou provisórias permitem que o Estado em questão possa cumprir a decisão final e, sendo necessário, as reparações ordenadas¹⁰. Para tomar uma decisão, e de acordo com o artigo 25.2 de seu Regulamento, a Comissão considera que:

- a. A “gravidade da situação” implica o sério impacto que uma ação ou omissão pode ter sobre um direito protegido ou sobre o efeito eventual de uma decisão pendente em um caso ou petição ante os órgãos do Sistema Interamericano;
- b. A “urgência da situação” é determinada por meio da informação fornecida, indicando o risco ou a ameaça que possa ser iminente e se materializar, exigindo assim uma ação preventiva ou tutelar;
- c. O “dano irreparável” consiste na violação de direitos que, por sua própria natureza, não são suscetíveis de reparação, restauração ou adequada indenização.

27. Na análise dos mencionados requisitos, a Comissão reitera que os fatos que motivam uma solicitação de medidas cautelares não precisam estar plenamente comprovados. A informação proporcionada para identificar uma situação de gravidade e urgência deve ser apreciada sob uma perspectiva *prima facie*¹¹. Além disso, a Comissão esclarece que, em conformidade com o item 8 do artigo 25 de seu Regulamento, através do mecanismo de medidas cautelares não cabe determinar se existe responsabilidade internacional do Estado do Brasil com relação aos fatos alegados nem determinar responsabilidades individuais.

28. A Comissão também considera pertinente esclarecer que não está chamada a se pronunciar, por via do mecanismo de medidas cautelares, sobre a compatibilidade dos processos que tramitam no âmbito interno à luz da Convenção Americana e dos padrões internacionais. Nesse sentido, não cabe à Comissão neste procedimento determinar quem são os proprietários das terras em controvérsia, ou se os processos iniciados em torno desse tema cumprem as garantias próprias da Convenção Americana. Tais pretensões, por sua própria natureza, requerem determinações de mérito que seriam próprias de serem analisadas em uma petição ou caso. Na análise dos requisitos estabelecidos no artigo 25 do Regulamento, a Comissão unicamente é chamada a determinar se existe uma situação de gravidade e urgência de dano irreparável para os direitos humanos da comunidade proposta beneficiária.

29. No momento de analisar a presente solicitação a respeito das pessoas propostas beneficiárias, a Comissão leva em conta o contexto no qual se inserem os fatos alegados. Em primeiro lugar, a Comissão recorda que, no Relatório de Mérito do caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara, destacou o pronunciamento da Relatora Especial sobre questões das minorias das Nações Unidas de 2016, esta que afirmou que as comunidades tradicionais em geral e as *quilombolas* em particular

¹⁰ Ver: Corte IDH. Assunto do Internado Judicial Capital El Rodeo I e El Rodeo II. Medidas Provisórias a respeito da Venezuela. Resolução da Corte de 8 de fevereiro de 2008, considerando 7; Corte IDH. Assunto Diários “El Nacional” e “Así es la Noticia”. Medidas Provisórias a respeito da Venezuela. Resolução da Corte de 25 de novembro de 2008, considerando 23; Corte IDH. Assunto Luis Uzcátegui. Medidas Provisórias a respeito da Venezuela. Resolução da Corte de 27 de janeiro de 2009, considerando 19.

¹¹ Ver: Corte IDH. Assunto do Internado Judicial Capital El Rodeo I e El Rodeo II. Medidas Provisórias a respeito da Venezuela. Resolução da Corte de 8 de fevereiro de 2008, considerando 7; Corte IDH. Assunto Diários “El Nacional” e “Así es la Noticia”. Medidas Provisórias a respeito da Venezuela. Resolução da Corte de 25 de novembro de 2008, considerando 23; Corte IDH. Assunto Luis Uzcátegui. Medidas Provisórias a respeito da Venezuela. Resolução da Corte de 27 de janeiro de 2009, considerando 19.

formavam parte do segmento que mais sofria com a exclusão social e econômica no Brasil¹². Segundo a Relatora, tais comunidades são afetadas por “problemas graves de racismo, discriminação estrutural e violência”. A Relatora assinalou que, apesar do importante reconhecimento jurídico e inclusive constitucional dos direitos dessas comunidades à propriedade das suas terras, os processos de demarcação são débeis, insuficientes e, com frequência, lentos. Agregou que “no ritmo atual, estima-se que tardariam 250 anos para demarcar todas as terras *quilombolas* reconhecidas oficialmente”¹³.

30. Em seu relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil de 2021, a CIDH apontou que, embora a Fundação Cultural Palmares tenha certificado 3.051 comunidades quilombolas, apenas 116 títulos de terra foram expedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹⁴. A CIDH destacou que o processo de luta pelo reconhecimento de seus territórios ancestrais expõe as comunidades quilombolas a situações de violência física e psicológica, enraizadas “na negação histórica da identidade quilombola”, que “também possui as mesmas raízes da discriminação racial estrutural”¹⁵. Nesse sentido, a CIDH alertou sobre a ocorrência de conflitos ocorridos “por interesses privados ou públicos nos territórios quilombolas sem que haja uma ação do Estado voltada a proteger os seus habitantes. Além disso, em muitas ocasiões, essas ameaças, coações e atos de violência acabam na impunidade dos seus perpetradores e autores intelectuais”¹⁶.
31. Em janeiro de 2022, a CIDH e a ONU Direitos Humanos condenaram assassinatos de ativistas ambientais e quilombolas no Brasil, majoritariamente vinculados ao conflito pela terra¹⁷. Recentemente, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas adotou suas considerações finais sobre o Brasil em dezembro de 2022, destacando sua preocupação pela reiterada e crescente invasão de terras quilombolas¹⁸, somada à devastação ambiental e à violência frequentemente ocorrida no contexto de defesa do território¹⁹.
32. Com relação ao requisito de *gravidade*, a Comissão observa que, segundo os solicitantes, os propostos beneficiários são pessoas quilombolas integrantes do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana, localizado em Alto Alegre do Maranhão, estado do Maranhão (ver *supra* par. 4). A CIDH observa que, segundo os solicitantes, o território é reconhecido como quilombola pela Fundação Cultural Palmares e que seu processo de titulação tramita junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) desde 2006 (ver *supra* par. 4). Segundo o Estado, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), estudo técnico que reconhece a extensão do território e atesta a origem étnica quilombola, já foi produzido e instrui o processo (ver *supra* par. 19)
33. A Comissão nota que o processo de titulação perante o INCRA encontra-se em curso há 17 anos, motivo pelo qual o Ministério Público Federal teria ajuizado uma ação contra a União e o INCRA, buscando forçar a conclusão do processo de titulação do território, frente à mora estatal (ver *supra* pars. 9 e 19). Ao respeito, embora a Comissão não adentre a análise do proceso de titulação da comunidade, estima necessário ressaltar que o tempo transcorrido na tramitação do processo levou

¹² CIDH. Relatório Nº 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara. Brasil. 14 de junho de 2020. ONU. Relatório da Relatora Especial sobre questões das minorias relativo à sua missão ao Brasil. A/HRC/31/56/Add.1, 9 de fevereiro de 2016, pars. 61-107.

¹³ CIDH. Relatório Nº 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara. Brasil. 14 de junho de 2020.

¹⁴ CIDH. Situação dos direitos humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9, 12 fevereiro 2021, par. 40.

¹⁵ CIDH. Situação dos direitos humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9, 12 fevereiro 2021, par. 53

¹⁶ CIDH. Situação dos direitos humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9, 12 fevereiro 2021, par. 43

¹⁷ CIDH. CIDH e ONU Direitos Humanos condenam assassinatos de ativistas ambientais e quilombolas no Brasil. 24 de janeiro de 2022.

¹⁸ ONU. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. CERD/C/BRA/CO/18-20. 19 de dezembro de 2022, par. 47.

¹⁹ ONU. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. CERD/C/BRA/CO/18-20. 19 de dezembro de 2022, par. 49.

à existência de uma controvérsia ainda vigente sobre a titularidade das terras reclamadas pela comunidade até a presente data.

34. Segundo a parte solicitante, o território teria sido invadido em fevereiro de 2022 por um fazendeiro e em maio de 2022 por outro fazendeiro “sob a alegação de que teria comprado a área onde moram os quilombolas há várias gerações” (ver *supra* par. 8). As pessoas propostas beneficiárias teriam interposto recursos judiciais para a garantia da manutenção da posse do território quilombola, obtendo decisão liminar favorável, esta que supostamente não teria surtido efeitos devido à permanência do fazendeiro A.M.S.O. e seus funcionários no local (ver *supra* par. 8). Segundo o Estado, A.M.S.O. interpôs um recurso de agravo de instrumento, resultando em uma decisão liminar de segundo grau em seu favor, que deferiu pedido de efeito suspensivo e o “imediato recolhimento do mandado possessório expedido em favor da comunidade” (ver *supra* par. 20).
35. No marco das invasões alegadas, teriam ocorrido eventos de violência contra os propostos beneficiários. Por exemplo, segundo a parte solicitante, em 2015 várias casas da comunidade teriam sido incendiadas (ver *supra* par. 6). De acordo com a informação aportada, mais recentemente, em 19 de maio de 2022, um fazendeiro e seus funcionários invadiram casas e a área de plantio, realizaram desmatamento e queimadas (incluindo espécies protegidas pela legislação ambiental), derrubaram cercas e cercaram áreas de plantio e de fonte de água natural, impedindo o acesso das pessoas propostas beneficiárias (ver *supra* pars. 8 e 9). Ademais, o fazendeiro teria contratado diversos “pistoleiros” (ver *supra* par. 8), estes que estariam em posse de armas de fogo abordando moradores da comunidade (ver *supra* par. 10). Simultaneamente, as pessoas propostas beneficiárias estariam sofrendo ações de monitoramento por drones e homens armados, o que estaria causando “adoecimento mental entre os membros do território e impedindo o desenvolvimento de atividades de defesa dos direitos humanos e atividades sociais, econômicas e culturais” (ver *supra* par. 15).
36. Ademais, a parte solicitante informou os seguintes acontecimentos mais recentes:
 - Em 26 de setembro de 2022, um proposto beneficiário informou as autoridades policiais sobre o fechamento do poço de água da comunidade e ameaças por homens armados presentes na comunidade (ver *supra* par. 10);
 - Em 13 de outubro de 2022, a parte solicitante teria denunciado a destruição de uma área destinada à extração de babaçu (espécie protegida por lei) (ver *supra* par. 10);
 - Em 29 de outubro de 2022 uma “roça” teria sido criminosamente incendiada (ver *supra* par. 12);
 - Em 8 de novembro de 2022, “pistoleiros”, teriam realizado um tiroteio nos fundos de uma casa. No mesmo dia, Raimunda Nonata Costa da Silva, uma das lideranças da comunidade, teria sido “coagida” (ver *supra* par. 12);
 - Em 18 de novembro de 2022 duas residências de moradores da comunidade teriam sido incendiadas, afetando a saúde de uma mulher grávida devido à inalação de fumaça (ver *supra* par. 12);
 - Em 31 de dezembro de 2022, Maria da Silva, outra liderança da comunidade, teria sofrido ameaças e intimidações por parte de um funcionário desconhecido e teria sido impedida de adentrar uma área comunitária destinada ao plantio (ver *supra* par. 15);
37. A Comissão observa que, entre maio e dezembro de 2022 teriam ocorrido incêndios em áreas de plantio e em casas de integrantes da comunidade, o que teria, inclusive, levado à complicações de

saúde de uma mulher grávida, em 18 de novembro de 2022. Ademais, a CIDH observa a suposta presença de homens armados na comunidade e ações de intimidação de pessoas propostas beneficiárias: desde maio de 2022 até a atualidade homens armados estariam abordando pessoas propostas beneficiárias e monitorando a comunidade com drones; em 8 de novembro de 2022, “pistoleiros”, teriam realizado um tiroteio e em 8 de novembro e 31 de dezembro de 2022 lideranças da comunidade teriam sido ameaçadas. Tais eventos refletem a permanência no tempo de ações armadas no interior da comunidade.

38. Ademais, a Comissão observa que tais fatos teriam impedido que os integrantes da comunidade possam ingressar em determinadas áreas do território, onde realizam suas atividades de subsistência. Ainda, teria implicado a perda de fontes de água. Nesse sentido, a Comissão recorda que a falta de acesso ao território tradicional e aos seus recursos naturais pode produzir condições precárias, podendo atingir situações de desproteção extrema²⁰. Ainda, a restrição ao uso e gozo do território e de seus recursos naturais comprometem a sua capacidade de preservar, proteger e garantir a relação especial que mantém com seu território para que possam continuar vivendo seu modo de vida, baseada em sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições²¹.
39. Em resposta à solicitação de informação formulada ao Estado, nos termos do artigo 25 do Regulamento, a Comissão destaca que os eventos de risco alegados pela parte solicitante não foram controvertidos pelo Estado, este que, em sua resposta, também se referiu às denúncias de ameaças e tiros perante entidades estatais (ver *supra* par. 22). Da mesma forma, a Comissão observa que a situação de risco alegada pela comunidade foi registrada por diferentes órgãos do Estado ao longo do tempo: em 25 de janeiro de 2015, por agentes do INCRA (ver *supra* par. 6); em 20 de junho de 2022 pela CNDH (ver *supra* par. 9); em 22 de julho de 2022 pelo MPF (ver *supra* par. 9); em 11 de outubro de 2022 pela COECV (ver *supra* pars. 21 e 22); em 18 de outubro de 2022 por uma equipe do governo do Maranhão (ver *supra* par. 22); e em novembro de 2022, pelo PEPDDH/MA (ver *supra* par. 23). Em particular, a Comissão observa que as entidades nacionais se referiram à natureza dos fatos alegados pelos solicitantes. Por exemplo, o Conselho Nacional de Direitos Humanos registrou em 2022 que homens armados intimidaram os propostos beneficiários propostos (ver *supra* par. 9), e o Ministério Público Federal ajuizou, em julho de 2022, uma ação civil pública, considerando a situação de violência na comunidade ao longo do tempo (ver *supra* par. 9).
40. Ainda, a Comissão observa que o Estado informou as seguintes medidas implementadas ante a situação alegada: i. A COECV teria enviado expedientes a diversos órgãos do Estado, como a Secretaria de Segurança Pública, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Promotorias Agrárias (ver *supra* par. 20); ii. em 11 de outubro de 2022, a COECV mobilizou a Polícia Militar “para “comparecer ao local e averiguar as ocorrências” (ver *supra* par. 20); iii. em 14 de outubro de 2022, o governador do Estado do Maranhão e a equipe do governo teriam recebido representantes da comunidade e lideranças da FETAEMA (ver *supra* par. 20); iv. em 18 de outubro de 2022, uma equipe do governo estadual teria realizado uma nova visita à comunidade, ocasião em que teriam autuado A.M.S.O. por desmatamento ilegal (ver *supra* par. 21); v. em novembro de 2022, Maria da Silva, Raimunda Nonata Costa da Silva e Antônio Maria de Oliveira, integrantes da comunidade, foram incluídos Programa Estadual de Proteção de Defensores dos Direitos Humanos do Maranhão (ver *supra* par. 22).
41. No que diz respeito às medidas adotadas pelo Estado, a Comissão observa que não se identifica a existência de medidas concretas e efetivas de segurança a favor dos propostos beneficiários. Tampouco se identifica que a situação de risco tenha sido mitigada a partir destas medidas,

²⁰ CIDH. Direitos dos povos indígenas e tribais sobre suas terras ancestrais e recursos naturais. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 dezembro de 2009, par. 57.

²¹ CIDH. Situação dos direitos humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9, 12 fevereiro 2021, par. 45.

considerando a permanência da presença de terceiros armados no território da comunidade. Sobre o tema, o Estado indicou o conhecimento de distintas autoridades estatais sobre os fatos relatados pela parte solicitante, ao menos desde abril de 2022, sem que tenha detalhado de que maneira a situação teria sido eventualmente atenuada. A CIDH observa com preocupação, por um lado, a ausência de informação estatal sobre o estado das investigações em curso e, por outro, a alegada falta de medidas iniciais de investigação sobre os fatos que ensejaram a presente solicitação de medida cautelares (ver *supra* par. 16).

42. Com relação aos eventos de risco alegados, o Estado esclareceu que, em maio de 2022, a FETAEMA teria encaminhado petição à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular do Estado do Maranhão (SEDIHPOP/COECV), afirmando que a comunidade havia sido invadida e desmatada por A.M.S.O. e seus trabalhadores. A esse respeito, o Estado informou sobre as seguintes ações realizadas pela Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), vinculada à Secretaria Estadual de Direitos Humanos: i. a COECV enviou ofício à Secretaria de Segurança Pública (SSP) e a Promotorias Agrárias informando sobre o conflito no território; ii. a COECV enviou ofício à SSP informando que havia decisão judicial de reintegração a favor da comunidade; iii. a COECV enviou ofício da SSP à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) para suspender/cancelar qualquer licença ambiental emitida na área da comunidade; iv. a COECV enviou ofício à SEMA, informando sobre a existência de comunidade tradicional quilombola em área afetada por um processo de licenciamento ambiental (sem detalhamento); v. manifestação da COECV nos autos de um processo judicial, solicitando medidas e programação de mediação com a participação do COECV.
43. Adicionalmente, a CIDH toma nota sobre a inclusão de três pessoas propostas beneficiárias no Programa Estadual de Proteção a Defensores e Defensoras de Direitos Humanos do Estado do Maranhão. Nesse sentido, as medidas de proteção atualmente implementadas não abarcam a todos os integrantes da comunidade. Sobre o tema, a Comissão destaca que, segundo o Estado, o Programa de Proteção interveio para reconhecer a existência de risco à comunidade, às suas lideranças e aos residentes nas terras reivindicadas por A.M.S.O. (ver *supra* par. 23). Diante disso, apesar do Estado indicar a ciência de um risco coletivo a todos os membros da comunidade, a Comissão não conta com elementos adicionais de avaliação que indique a existência de medidas coletivas de proteção. Por outro lado, a CIDH tampouco conta com informação sobre quais medidas individuais de proteção estariam sendo implementadas as três pessoas mencionadas, nem de que maneira estariam sendo implementadas.
44. Em suma, levando em consideração os antecedentes alegados e o contexto assinalado, avaliados em seu conjunto, a Comissão estima que o requisito de gravidade foi cumprido e que *prima facie* o direito à vida e integridade pessoal dos membros da comunidade quilombola Boa Hora III/ Marmorana se encontra em grave risco. Ao fazer esta consideração, a Comissão leva em conta: i) o contexto no qual se insere a situação alegada; ii) a informação indicando que os fatores de risco estão presentes e estariam materializando-se na atualidade, tendo-se informado episódios recentes de violência; e iii) a ausência de medidas de proteção efetivas para atender a situação de risco coletivo identificado, não restringindo-se a apenas alguns dos integrantes da comunidade.
45. Com relação ao requisito de *urgência*, a Comissão considera que este foi cumprido, tendo em vista a permanência de “pistoleiros” na comunidade e a continuidade dos atos de violência, os quais sugerem que os integrantes da comunidade quilombola Boa Hora III/ Marmorana poderiam estar expostos a eventos de risco, inclusive com consequências mortais, a qualquer momento. A esse respeito, a Comissão leva em conta que os fatos apresentados indicam a necessidade de adotar medidas urgentes para adotar e fortalecer através de medidas imediatas, tanto esquemas de proteção individual, como de caráter coletivo, bem como adotando as medidas consensuadas correspondentes, com o respectivo enfoque étnico-racial.

46. Quanto ao requisito de *irreparabilidade*, a Comissão considera que foi cumprido, já que a possível violação do direito à vida e integridade pessoal, por sua própria natureza, constitui a máxima situação de irreparabilidade.

V. PESSOAS BENEFICIÁRIAS

47. A Comissão declara que as pessoas beneficiárias da presente medida cautelar são aquelas integrantes do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana, identificáveis nos termos do artigo 25.6.b do Regulamento da CIDH.

VI. DECISÃO

48. A Comissão Interamericana considera que o presente assunto reúne *prima facie* os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade contidos no artigo 25 de seu Regulamento. Em consequência, solicita-se ao Brasil que:
- a) adote as medidas necessárias e culturalmente adequadas, com o devido enfoque étnico-racial, para proteger o direito à vida e integridade pessoal dos membros do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana. Além disso, o Estado deve assegurar que se respeitem os direitos dos beneficiários em conformidade com os padrões estabelecidos pelo direito internacional dos direitos humanos, com relação a atos de risco atribuíveis a terceiros;
 - b) pactue as medidas a serem adotadas com as pessoas beneficiárias e/ou seus representantes; e
 - c) informe sobre as ações implementadas para investigar os fatos que deram lugar à adoção da presente medida cautelar e assim evitar sua repetição.
49. A Comissão solicita ao Estado do Brasil que informe, dentro do prazo de 15 dias contados a partir do dia seguinte à notificação da presente resolução, sobre a adoção das medidas cautelares requeridas e atualize essa informação periodicamente.
50. A Comissão ressalta que, de acordo com o artigo 25 (8) de seu Regulamento, a concessão da presente medida cautelar e sua adoção pelo Estado não constituem prejudgamento sobre violação dos direitos protegidos nos instrumentos aplicáveis.
51. A Comissão instrui sua Secretária Executiva a notificar a presente resolução ao Estado do Brasil e aos solicitantes.
52. Aprovado em 27 de fevereiro de 2023 por Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Edgar Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda Arosemena de Troitiño; Joel Hernández García; Roberta Clarke y Carlos Bernal Pulido, integrantes de la CIDH.

Tania Reneaum Panszi
Secretaria Ejecutiva