

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
RESOLUÇÃO 94/2020
Medida Cautelar Nº 679-20

Membros do Povo Indígena Munduruku em relação ao Brasil¹
11 de dezembro de 2020
Original: espanhol

I. INTRODUÇÃO

1. Em 16 de julho de 2020, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (“a Comissão Interamericana”, “a Comissão” ou “a CIDH”) recebeu uma petição de medidas cautelares, interposta pela Associação das Mulheres Munduruku Wakoborún e outros, a favor dos membros do Povo Indígena Munduruku (“as pessoas propostas como beneficiárias”), instando a CIDH a requerer do Estado brasileiro (“Brasil” ou “o Estado”) a adoção das medidas necessárias para proteger os seus direitos à vida e à integridade pessoal. Segundo a solicitação, as pessoas propostas como beneficiárias estão em situação de risco no contexto da pandemia da COVID-19, especialmente quando se considera a sua situação de particular vulnerabilidade, as falhas no atendimento à saúde e a presença de terceiros não autorizados no seu território.

2. A Comissão solicitou informações ao Estado, nos termos do artigo 25 do seu Regulamento, em 18 de agosto e 15 de outubro de 2020. Após a concessão de prorrogações, o Estado encaminhou relatórios em 4 de setembro, em 30 de outubro e em 5 e 13 de novembro de 2020. Os requerentes enviaram informações adicionais em 24 de agosto e em 22 de outubro de 2020.

3. Após analisar as alegações de fato e de direito apresentadas pelas partes, a Comissão considera que as informações apresentadas demonstram *prima facie* que os membros do Povo Indígena Munduruku se encontram em uma situação de gravidade e urgência, pois os seus direitos à vida, à integridade pessoal e à saúde estão em sério risco. Consequentemente, de acordo com o artigo 25 do seu Regulamento, a CIDH solicita ao Brasil que: a) adote as medidas necessárias para proteger os direitos à saúde, à vida e à integridade pessoal dos membros do Povo Indígena Munduruku, implementando, sob uma perspectiva culturalmente adequada, medidas de prevenção frente à disseminação da COVID-19, e proporcionando-lhes atendimento médico adequado em condições de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade, de acordo com as normas internacionais aplicáveis; b) coordene as medidas a serem adotadas com os beneficiários e os seus representantes; e c) informe sobre as ações implementadas para investigar os fatos que originaram a adoção desta medida cautelar e, assim, evitar a sua repetição.

II. RESUMO DOS FATOS E DOS ARGUMENTOS

1. Informações alegada pela parte requerente

4. A parte requerente indicou que o Povo Indígena Munduruku é constituído por cerca de 14 mil pessoas que habitam as margens do rio Tapajós e dos seus afluentes no estado do Pará, Brasil. O povo se distribui em sete terras: Munduruku, Sai Cinza, Kayabi, Reservas Praia do Índio e Praia do Manguê, Sawré Muybu e Sawré Bapin, havendo grupos em isolamento voluntário² em Sawré Muybu e Munduruku. Segundo as informações apresentadas, as pessoas propostas como beneficiárias estariam

¹Em conformidade com o artigo 17.2.a do Regulamento da CIDH, a Comissária Flávia Piovesan, de nacionalidade brasileira, não participou do debate nem na deliberação deste assunto.

²“Povos indígenas em situação de isolamento voluntário são povos ou segmentos de povos indígenas que não mantêm contatos sustentados com a população majoritária não indígena e que costumam evitar todo tipo de contato com pessoas alheias ao seu povo”. Ver: CIDH, Povos Indígenas em Isolamento Voluntário e Contato Inicial nas Américas, 2013, parágrafo 14.

em uma situação particular de risco no contexto da pandemia da COVID-19 devido a supostas falhas no atendimento oportuno e adequado à saúde e ao considerável contato frequente com terceiros não autorizados – garimpeiros de ouro e madeireiros ilegais – presentes nas terras e potenciais vetores da doença. Além disso, a mineração de ouro produziria contaminação ambiental na área e em partes do rio Tapajós, afetando a saúde das pessoas propostas como beneficiárias.

5. Segundo a solicitação, historicamente os povos indígenas têm apresentado maior vulnerabilidade a infecções respiratórias, o que teria sido reconhecido pelo Estado no “Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus em Povos Indígenas” da Secretaria Especial de Saúde Indígena. Não obstante, o Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Rio Tapajós, responsável pelo atendimento à saúde das pessoas propostas como beneficiárias, estaria classificado em “nível crítico” de vulnerabilidade, sem que se tenha implementado medidas concretas efetivas e específicas no enfrentamento da pandemia. Tampouco se explicou com quantos indígenas e em que terras o DSEI Rio Tapajós teria realizado uma “busca ativa” para casos de síndrome gripal e síndrome respiratória aguda grave.

6. Segundo a solicitação, “[...] as despesas realizadas pelo DSEI Rio Tapajós mostram que não há alteração significativa na aquisição de itens primordiais para o enfrentamento da pandemia (equipamentos de proteção individual e equipamentos médicos, por exemplo), nem mesmo de serviços importantes para o atendimento de doentes (despesas com passagem e locomoção de pessoal ou transporte de enfermos) [...]”. Ademais, a parte requerente destacou que, além da precariedade do DSEI Rio Tapajós, não se poderia dispor da rede pública de saúde urbana, pois, das duas cidades mais próximas, uma não tem unidades de tratamento intensivo e a outra dispõe de apenas quatro respiradores mecânicos.

7. Neste contexto, teriam falecido, entre maio e junho de 2020, 13 membros do Povo Munduruku devido à COVID-19.³ Em 24 de agosto de 2020, os requerentes informaram que, na área de atuação do DSEI Rio Tapajós, teriam ocorrido 1.436 casos confirmados da doença, sendo este o segundo DSEI mais afetado. Em outubro de 2020, a parte requerente informou sobre sete novos falecimentos entre as pessoas propostas como beneficiárias devido à COVID-19.⁴

8. A parte requerente alegou que o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus em Povos Indígenas, bem como outras medidas adotadas pelo Estado,⁵ são insuficientes, pois não preveem a retirada dos terceiros não autorizados das terras indígenas, mas se concentram nas restrições de circulação dos indígenas nos centros urbanos e no ingresso de civis autorizados nas terras indígenas. Como elemento de correlação, a solicitação indica que as áreas de maior contágio da COVID-19 foram exatamente aquelas mais próximas das áreas de mineração, embora o vírus já tenha começado a se espalhar em aldeias mais distantes. Na verdade, segundo a solicitação, a exploração de recursos nas áreas habitadas pelo Povo Munduruku teria aumentado exponencialmente em 2019 e 2020, refletindo a insuficiência das ações estatais e “forçando cada vez mais o contato, inclusive com indígenas em isolamento voluntário”.

³ Jerônimo Manhuary, Angélico Yori, Raimundo Dace, Vicente Saw, Amâncio Ikõ, Arcelino, Francidalva Saw, Martinho Borõ, Benedito Karo, Bernardo Akay, Amália Poxo, Joaquim Poxo, Apolônia Apiaká. Em 9 de julho, Elinaldo Kirixi. Outras entidades, como o Instituto Socioambiental, informam 11 óbitos até 6 de agosto de 2020.

⁴ Fernando Kirixi, na aldeia Morro do Korap, rio Cururu; uma criança Munduruku de três anos na aldeia Sumaúma, rio Tapajós; Carlito Kirixi, cacique da aldeia Terra Preta, rio das Tropas; Argelina Muo da aldeia Patawazal, rio Cururu; um membro Munduruku da aldeia Aipereg, rio Tapajós; Mariano Boro da aldeia Sai Cinza e Luis Karo da aldeia Missão Cururu, rio Cururu.

⁵ Destacam-se o Relatório Técnico 1, 2, 3 e 4/2020 da SESAI e a Portaria nº. 419/PRES, de 17 de março de 2020 da Fundação Nacional do Indígena (FUNAI).

9. Segundo o Relatório Técnico sobre o Risco Iminente de Contaminação de Populações Indígenas pelo Novo Coronavírus em Razão da Ação de Invasores Ilegais,⁶ 2019 foi o ano com taxa recorde de desmatamento nas terras do Povo Munduruku nos últimos 10 anos, com um aumento de 177% com relação a 2018. Ainda no primeiro semestre de 2020, teriam sido emitidos quatro alertas de desmatamento, sendo que a área desmatada até junho superaria o desmatamento registrada em 2017 nas terras mencionadas.⁷

10. Da documentação apresentada depreende-se que o aumento alegado nas atividades exploratórias ilegais nas áreas habitadas pelo povo Munduruku relaciona-se com a diminuição das atividades de fiscalização estatal ou com a sua insuficiência. “[...] faltando três meses para o fim do ano de 2019, das 83 fiscalizações planejadas, [o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade] tinha efetivamente realizado apenas 13 ações. A título de comparação, no ano 2018, haviam sido realizadas 31 ações de fiscalização pelo ICMBio no Amazonas [...]”.⁸ Durante a pandemia, as atividades de exploração ilícitas não teriam diminuído.

11. A parte requerente acrescentou que a situação foi denunciada às autoridades responsáveis. Em 8 de julho de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) outorgou medidas cautelares em favor dos povos indígenas no Brasil no contexto da pandemia da COVID-19,⁹ determinando, entre outras: a criação de barreiras sanitárias para impedir o contato de terceiros não autorizados com povos de contato recente ou isolados; a elaboração de um “Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros”, que deveria incluir medidas para “isolar” os invasores das comunidades indígenas; e a extensão dos serviços de saúde indígena a povos indígenas em terras ainda não demarcadas.

12. A decisão reconheceu “a presença de perigo na demora, dado que há risco iminente de contágio, caso não se criem mecanismos de contenção do ingresso em tais terras” e que “[...] não há dúvida de que a remoção [de terceiros não autorizados] é imperativa e que a presença de tais grupos em terras indígenas constitui violação do direito desses povos ao seu território e à sua cultura e ameaça à sua vida e saúde”.¹⁰ Não obstante, na ocasião a decisão cautelar não ordenou a retirada das pessoas não autorizadas, mas determinou a elaboração de um plano que permita a sua expulsão do território.¹¹ A decisão levou em conta a alegação de que “[o] Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus em Povos Indígenas, [...] é vago, expressa meras orientações gerais e não prevê medidas concretas, cronograma ou definição de responsabilidades. Observam, ainda, que o Plano não contou com a participação de comunidades indígenas em sua formulação”.¹²

13. Mais de três meses depois de conceder a cautelar mencionada, em 21 de outubro de 2020 o STF rejeitou a segunda versão do “Plano Geral para o Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para Povos Indígenas”, determinando a sua reformulação. Até a data do recebimento da última comunicação das partes, nenhum novo plano teria sido aprovado.

14. Em agosto de 2020, por uma liminar em uma ação civil pública (ACP), o tribunal determinou ações de fiscalização de emergência contra o garimpo ilegal em terras habitadas pelo Povo Munduruku, particularmente nas terras indígenas Munduruku e Sai Cinza, e a elaboração de um plano de trabalho para a retirada de terceiros não autorizados dessas terras, concluindo ser “incontroverso” que a

⁶ Oviedo, A.; Oliveira de Araújo, E.N.; de Paula Batista, J.; Moreira dos Santos, T.; Relatório Técnico sobre o Risco Iminente de Contaminação de Populações Indígenas pelo Novo Coronavírus em Razão da Ação de Invasores Ilegais, 22 de junho de 2019.

⁷ Oviedo, A.; Oliveira de Araújo, E.N.; de Paula Batista, J.; Moreira dos Santos, T.; pp. 26 e 28.

⁸ MPF, PR-AM-00018516/2020, 22 de abril de 2020.

⁹ STF, ADPF 709 MC/DF.

¹⁰ STF, ADPF 709 MC/DF, parágrafo 42.

¹¹ STF, ADPF 709 MC/DF, parágrafo 44.

¹² STF, ADPF 709 MC/DF, parágrafo 57.

presença de pessoas envolvidas na mineração ilegal coloca em risco a saúde dos povos indígenas, principalmente em tempos de pandemia da COVID-19.¹³ A decisão afirma que se entende que “[...] a exploração de minérios à margem da legislação nas terras indígenas, indicadas na presente ação, tem se intensificado em razão da atuação desarticulada dos órgãos/entes responsáveis por realizar a fiscalização e repressão dos crimes ambientais e minerários em terras indígenas”. A decisão também avaliou ações de fiscalização específicas, como a chamada “Pajé Brabo II”, que “não obteve os resultados desejados” e não fiscalizou a terra indígena Munduruku por “falta de suporte logístico e limitações nas aeronaves”.

15. Na ACP mencionada, destacou-se que, em maio de 2020, no contexto da pandemia da COVID-19, houve uma manifestação dos envolvidos no garimpo ilegal no município de Jacareacanga, inclusive com o apoio de uma autoridade da FUNAI, exigindo o fim da ação de fiscalização “Operação Verde Brasil 2” em terras Munduruku. Essa operação teria sido realizada em 5 de agosto de 2020, mas teria sido suspensa no dia seguinte. Ademais, a parte requerente observou que, após a concessão da liminar na ACP, teria sido realizada uma ação, ainda no contexto da “Operação Verde Brasil 2”, chamada “Bezerra de Ouro” (fase 2), “com o objetivo de reprimir a mineração ilegal de ouro no interior da TI Munduruku”, resultando na localização de pelos menos 2 mil garimpeiros ilegais. A operação foi supostamente finalizada sem indicação de medidas ulteriores a serem adotadas.

16. A parte requerente, além disso, forneceu informações sobre supostas afetações na saúde das pessoas propostas como beneficiárias devido à contaminação por mercúrio derivada da exploração ilegal de ouro. Uma pesquisa publicada em 15 de outubro de 2020,¹⁴ que avaliou os níveis de contaminação por mercúrio na terra indígena Sawré Muybu, concluiu que “[e]m todos os participantes, incluindo crianças, adultos, idosos, homens e mulheres, sem exceção, foram detectados níveis de mercúrio nas amostras de cabelo. Os níveis de contaminação variaram de 1,4 a 23,9 µg Hg/g de cabelo e aproximadamente 6 em cada 10 (57,9%) participantes apresentavam níveis de mercúrio acima 6µg.g⁻¹.”¹⁵ Além disso, o estudo observou que mais de 15% das crianças apresentaram problemas em testes de neurodesenvolvimento e 70% dos adolescentes (entre 10 e 19 anos) tiveram índices de contaminação superiores a 6µg.g⁻¹.¹⁶ A pesquisa concluiu: “[f]oi demonstrado o que se pode chamar de efeito dose-resposta. Ou seja, à medida que avançamos para regiões mais impactadas pela ação do garimpo, maior foi o nível de contaminação observado”;¹⁷ e considerando os efeitos da contaminação na gravidez: “[...] pode haver o comprometimento de uma geração inteira de pessoas que vivem na Amazônia, caso nada seja feito pelas autoridades brasileiras”.¹⁸

2. Resposta do Estado

17. Após detalhar a sua legislação interna com relação aos povos indígenas, o Estado reconheceu que a mineração de ouro na região objeto desta solicitação de medida cautelar “[...] envolve alguns conflitos na área, o que tem demandado constante esforço de parte de vários órgãos estatais, notadamente de força policial”, destacando que não existiriam autorizações legais de exploração de ouro na terra Munduruku. Não obstante, alegou que não há omissão estatal na proteção das pessoas propostas como beneficiárias. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), inclusive, teria selecionado a terra indígena Munduruku como uma das prioritárias para “monitoramento, planejamento, emprego e controle do desmatamento na Amazônia Legal”. Neste sentido, o Estado destacou a operação de

¹³ Ação Civil Pública, 1000962-53.2020.4.01.3908 – Justiça Federal de Itaituba (PA), 25 de agosto de 2020.

¹⁴ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S. (Coord.); Impacto do mercúrio em áreas protegidas e povos da floresta na Amazônia Oriental: Uma abordagem integrada saúde-ambiente: Aspectos metodológicos e resultados preliminares, 15 de outubro de 2020, p. 3.

¹⁵ O estudo considerou “prevalência da contaminação” em níveis superiores a 6µg.g⁻¹.

¹⁶ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020, pp. 3 e 44.

¹⁷ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020, p. 44.

¹⁸ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020, p. 44.

emergência “Pajé Brabo II” nas terras Munduruku e Sai Cinza em 5 de agosto de 2020, a qual teria apreendido ou desabilitado em um dia de operação:

- “10 escavadeiras hidráulicas
- 01 trator skidder
- 15 motobombas
- 01 motosserra
- 08 tanques reservatório de combustível gradeados de 1.000 litros
- 03 acampamentos de apoio logístico à atividade ilegal
- 01 espingarda calibre 16 Gauge
- 10 escavadeiras hidráulicas
- 01 trator skidder
- 15 motobombas
- 01 motosserra
- 08 tanques reservatório de combustível gradeados de 1.000 litros
- 03 acampamentos de apoio logístico à atividade ilegal”.

18. O Estado também informou sobre a “Operação Bezerra de Ouro”, realizada em 6 de agosto, que teria envolvido mais de 30 policiais, para o cumprimento de seis ordens de prisão, acrescentando que “[e]mbora a ação não tenha chegado aos garimpos centrais da [terra indígena] Munduruku, [...] conseguiu até o momento atingir 50% das frentes de garimpo dessa região, o que foi obtido em menos de três dias de operação”. Além disso, o Estado forneceu informações sobre ações de combate à mineração ilegal em terras indígenas de forma geral, sem esclarecer se teriam conexão com a situação desta solicitação e, no caso de tê-la, qual seria essa conexão.

19. Além disso, o Estado informou que o Ministério da Justiça e Segurança Pública estaria elaborando dois planos de ação para a retirada de terceiros não autorizados das terras indígenas, um focado na segurança e o outro, em questões sociais. Esses planos estariam relacionados com ações desenvolvidas para o cumprimento de decisões judiciais internas na matéria.¹⁹

20. Especificamente com relação às medidas para prevenir a disseminação da COVID-19, o Estado inicialmente apresentou informações gerais sobre o enfrentamento à pandemia no Brasil e detalhou a sua legislação relacionada com o atendimento à saúde dos povos indígenas. Sobre a prevenção da mencionada doença nos povos indígenas, o Estado afirmou que foi criado um “Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus em Povos Indígenas”, bem como planos distritais nos DSEI específicos. Informou também que teria produzido documentos, desde janeiro de 2020, para informar os povos indígenas sobre a prevenção e gestão adequadas de pessoas com suspeita de diagnóstico positivo, bem como ministrado seminários e emitido orientações, distribuindo esse material por meio da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI). A FUNAI também teria adotado “medidas de proteção territorial”, apoiando 311 barreiras sanitárias (sem especificar se elas se relacionam com as pessoas propostas como beneficiárias), além de ter proibido a entrada de terceiros nas terras indígenas desde 17 de março de 2020.²⁰

21. Especificamente sobre a situação das pessoas propostas como beneficiárias, o Estado observou que as equipes do DSEI Rio Tapajós, responsáveis pelo atendimento à saúde das pessoas propostas como beneficiárias, teriam sido orientadas a priorizar “o trabalho de busca ativa domiciliar de casos de síndrome gripal e síndrome respiratória aguda grave, [...] evitando a circulação de pessoas”.

¹⁹ Ação Civil Pública nº 1000551-12.2017.4.01.4200, em trâmite no 1º Tribunal Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Estado de Roraima; Ação Civil Pública nº 1015910-84.2020.4.01.0000, em trâmite no 4º Tribunal Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Estado de Roraima; Agravo de Instrumento nº 1015910- 84.2020.4.01.0000, em trâmite no 4º Tribunal Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Estado de Roraima; medida cautelar na Alegação de Violação de Preceito Fundamental nº 709/DF, em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

²⁰ Portaria nº 419/PRES.

Segundo informação do Estado, em 22 de agosto de 2020, o DSEI Rio Tapajós teria confirmado 1.625 casos positivos da COVID-19; e, até as últimas informações recebidas pela CIDH, 30,7% da população indígena teria sido examinada. O Estado também apresentou tabelas com informações sobre o número de atendimentos à saúde realizados pelo DSEI Rio Tapajós entre janeiro e junho de 2020, bem como sobre os equipamentos de proteção individual, testes rápidos e remédios adquiridos, e afirmou que o serviço de traslado para pacientes e profissionais em casos de emergência ou urgência estaria sendo realizado sem interrupção.

22. Além disso, o Estado destacou que quase todo o orçamento destinado ao DSEI Rio Tapajós em 2020 teria sido implementado, concluindo que não houve dano no atendimento à saúde das pessoas propostas como beneficiárias: “[a]s pessoas foram atendidas corretamente e o aumento de despesas não foi necessário graças às medidas de governança adotadas”. O Estado afirmou ainda que foram contratadas Equipes de Resposta Rápida, integradas por oito enfermeiros e sete técnicos em enfermagem, para reforçar o atendimento à saúde na pandemia. As informações apresentadas acrescentam que foram implementaram 30 “Unidades de Atenção Primária Indígena” com o objetivo de atender aos indígenas nas aldeias. Não se esclareceu se essas unidades beneficiam as pessoas propostas como beneficiárias, nem se seriam suficientes.

23. Ademais, as informações apresentadas pelo Estado em relatório de 3 de setembro de 2020 indicaram que o DSEI Rio Tapajós é o segundo maior em taxas de incidência da doença e que “[o]s DSEI-Parintins, Alto Rio Negro, Rio Tapajós e Litoral Sul também se destacam, apresentando números de reprodução acima de 1,50, significando um alto risco de dispersão da doença no território, já que valores do número de reprodução dessa magnitude significa que a doença vem avançando de forma mais ativa nesses territórios”.

24. Diante do exposto e considerando a existência de processos judiciais domésticos pertinentes, principalmente a ACP 1000962-53.2020.4.01.3908 e a ADPF 709, o Estado argumentou que não foram esgotados os recursos internos para a interposição desta solicitação, além de não se identificar omissão estatal no caso, alegando que, diante do papel subsidiário das medidas cautelares da CIDH, elas não seriam aplicáveis nesta situação.

III. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE GRAVIDADE, URGÊNCIA E IRREPARABILIDADE

25. As medidas cautelares são um dos mecanismos da Comissão para o exercício da sua função de supervisionar o cumprimento das obrigações de direitos humanos estabelecidas no artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos. As funções gerais de supervisão estão estabelecidas no artigo 41 (b) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, aparecendo também no artigo 18 (b) do Estatuto da CIDH. O mecanismo de medidas cautelares está descrito no artigo 25 do Regulamento da Comissão. Em conformidade com esse artigo, a Comissão outorga medidas cautelares em situações graves e urgentes, nas quais essas medidas são necessárias para prevenir danos irreparáveis às pessoas.

26. A Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Corte Interamericana” ou “Corte IDH”) estabeleceram reiteradamente que as medidas cautelares e provisórias têm duplo caráter, um cautelar e o outro tutelar. No tocante ao caráter tutelar, as medidas buscam evitar danos irreparáveis e preservar o exercício dos direitos humanos. Com relação ao caráter cautelar, as medidas cautelares têm como propósito preservar uma situação jurídica enquanto estiver sendo considerada pela CIDH. O caráter cautelar tem por objeto e fim preservar os direitos em possível risco até a resolução da petição em análise no Sistema Interamericano. O seu objeto e fim são assegurar a integridade e a efetividade da decisão de fundo e, dessa maneira, evitar que haja dano aos direitos alegados, situação que poderia tornar inócuo ou desvirtuar o efeito útil (*effet utile*) da decisão final. Neste sentido, as medidas cautelares ou provisórias permitem que o Estado em questão possa cumprir

a decisão final e, se necessário, fazer as reparações ordenadas. Para fins de tomada de decisão e de acordo com o artigo 25.2 do seu Regulamento, a Comissão considera que:

- a. “gravidade da situação” significa 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 nos órgãos do Sistema Interamericano;
- b. a “urgência da situação” é determinada pelas informações que indicam que o risco ou a ameaça são iminentes e podem materializar-se, requerendo dessa maneira ação preventiva ou tutelar; e
- c. “dano irreparável” significa os efeitos sobre direitos que, por sua natureza, não são suscetíveis de reparação, restauração ou indenização adequada.

27. Na análise dos requisitos mencionados, a Comissão reitera que os fatos que motivam uma petição de medidas cautelares não precisam estar plenamente comprovados. As informações fornecidas, para fins de identificação de uma situação de gravidade e urgência devem ser apreciadas sob uma perspectiva *prima facie*.²¹ Além disso, quanto à manifestação do Estado sobre a suposta falta de esgotamento de recursos internos, que constitui um dos pressupostos de admissibilidade de uma petição, a Comissão lembra que o mecanismo de medidas cautelares é regido exclusivamente pelo artigo 25 do seu Regulamento. Neste sentido, o inciso 6.a estabelece que, “[a]o considerar a solicitação, a Comissão levará em conta o seu contexto e os seguintes elementos: a. se a situação de risco foi denunciada às autoridades competentes ou se há motivos para isso não poder ser feito [...]”.²²

28. Com relação ao que foi dito acima, a Comissão observa que o Estado teve conhecimento dessa situação por meio de diversos recursos, principalmente de natureza judicial, interpostos junto às autoridades competentes, as quais, além disso, adotaram algumas decisões a favor das pessoas propostas como beneficiárias. Não obstante, adverte-se que os requerentes alegaram que, apesar dessas ações e decisões internas, a situação de risco das pessoas propostas como beneficiárias teria continuado. Neste sentido, a Comissão procederá a analisar se se cumprem os requisitos regulamentares do artigo 25 do Regulamento. Essa análise não implica determinações de mérito ou afirmações sobre a responsabilidade internacional do Estado, o que seria próprio da análise de petições ou casos, mas unicamente o exame da presença ou não dos requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade do dano, o que pode se feito sem se chegar a determinações de mérito.²³

²¹ A esse respeito, por exemplo, referindo-se às medidas provisórias, a Corte Interamericana considerou que tal padrão requer um mínimo de detalhe e informações que permitam apreciar *prima facie* a situação de risco e urgência. Corte IDH, *Assunto das crianças e adolescentes privados de liberdade no “Complexo do Tatuapé” da Fundação CASA*. Petição de ampliação de medidas provisórias. Medidas Provisórias com relação ao Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 4 de julho de 2006. Considerando 23. Disponível em: http://www.corteid.or.cr/docs/medidas/febem_se_03.pdf.

²² O artigo 46 da Convenção Americana, mencionado pelo Estado, refere-se à “petição ou comunicação apresentada em conformidade com os artigos 44 ou 45 [...]”, os quais se referem exclusivamente ao sistema de petições e casos. Observe-se que os artigos 44 e 45 da Convenção Americana se referem a “denúncias ou queixas de violação” da Convenção. O mecanismo de medidas cautelares não tem como função estabelecer a existência ou não de uma ou mais violações (veja-se artigo 25.8 do Regulamento da Comissão) e a consequente responsabilidade internacional do Estado; mas, conforme expresso no artigo 25 do Regulamento da Comissão, as medidas cautelares “[...] deverão estar relacionadas a situações de gravidade e urgência que apresentem risco de dano irreparável às pessoas ou ao objeto de uma petição ou caso pendente nos órgãos do Sistema Interamericano”.

²³ Além disso, nesta solicitação de medidas cautelares, a CIDH observa que o Estado alegou reiteradamente que não se caracteriza omissão da sua parte. A esse respeito, cabe recordar que, no direito internacional, em uma situação de risco as medidas de proteção adotadas por um Estado devem ser aquelas “necessárias no âmbito das suas atribuições que, julgadas razoavelmente, seriam de se esperar para prevenir ou evitar esse risco”. Neste sentido, as medidas adotadas devem ser idôneas e efetivas, ou seja, devem, por sua própria natureza, opor-se ao risco enfrentado e produzir os resultados esperados para fazê-lo cessar, respectivamente. Ver: Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz e Outros vs. Guatemala* (Exceções Preliminares, Fundo, Reparaciones e Custas), 15 de novembro de 2015, parágrafo 123; CIDH, *Segundo Relatório sobre a Situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, 2011, parágrafos 521-522. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cid/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.

29. Antes de entrar na análise deste assunto, a Comissão Interamericana recorda como antecedente o assunto *Membros dos Povos Indígenas Yanomami e Ye'kwana com relação ao Brasil*,²⁴ relacionado à exposição de povos indígenas à COVID-19 no Brasil. Na ocasião, a CIDH levou em consideração fatores concorrentes que, operando em conjunto no contexto da pandemia da COVID-19, colocaram os direitos das pessoas beneficiárias na situação de risco iminente. Em particular, observaram-se as deficiências alegadas no acesso adequado e oportuno ao atendimento médico; o contato não desejado com terceiros não autorizados presentes na terra indígena, os quais seriam potenciais vetores da doença; e a suposta vulnerabilidade imunológica dos povos indígenas. A Comissão notou que as informações fornecidas pelo Estado refletiam ações pontuais em determinadas aldeias, as quais não seriam suficientes diante da multiplicidade de fatores de risco alegados, da complexidade da situação e da dimensão do povo indígena beneficiário.

30. Ao analisar o presente assunto, a Comissão também leva em conta como elemento contextual que “historicamente os povos indígenas e tribais estiveram sujeitos a condições de marginalização e discriminação”, pelo que reitera que “[n]o âmbito do direito internacional em geral e do direito interamericano especificamente, se requer proteção especial para que os povos indígenas possam exercer os seus direitos plena e equitativamente em relação ao restante da população. Além disso, talvez seja necessário estabelecer medidas especiais de proteção para os povos indígenas a fim de garantir a sua sobrevivência física e cultural – um direito protegido em diversos instrumentos e convenções internacionais”.²⁵

31. No tocante à gravidade, a Comissão observa ainda que esse assunto se enquadra em um contexto excepcional e particular caracterizado pela pandemia da COVID-19 e pela sua disseminação entre as pessoas propostas como beneficiárias nas sete áreas geográficas habitadas pelo Povo Munduruku no Brasil. No assunto concreto, a Comissão observa que os propostos beneficiários estariam expostos à disseminação da COVID-19, segundo os requerentes, devido ao contato forçado com terceiros não autorizados presentes nas suas terras e em outras áreas, os quais atuariam como potenciais vetores do vírus dado o seu trânsito constante entre as terras indígenas e as comunidades urbanas.

32. É primordial levar-se em conta, no que se refere ao grave impacto nos direitos à vida e à integridade pessoal dos propostos beneficiários provocado pela multiplicação de contatos não desejados, que o controle desse fator está fora do alcance dos propostos beneficiários. Esses contatos teriam um impacto especial na situação dos indígenas que estão em isolamento.

33. Com efeito, os requerentes apresentaram dados relevantes que indicariam um aumento da exploração ilegal de recursos nas terras indígenas. A Comissão observa, por exemplo, que em 2019 o desmatamento teve um aumento de 177% em comparação com 2018, registrando-se um recorde para os últimos 10 anos (ver *supra* para.9). Segundo os requerentes, esse aumento estaria relacionado com a suposta diminuição ou insuficiência das atividades de fiscalização estatal. A esse respeito, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 8 de julho de 2020, “[...] não há dúvida de que a remoção [de terceiros não autorizados] é imperativa e de que a presença de tais grupos em terras indígenas constitui violação do direito de tais povos ao seu território, à sua cultura e ameaça à sua vida e saúde”.²⁶

34. Com relação ao anterior, segundo os requerentes, o DSEI Rio Tapajós, entidade responsável pelo atendimento à saúde das pessoas propostas como beneficiárias, estaria em um “nível crítico de

²⁴ CIDH, *Membros dos Povos Indígenas Yanomami e Ye'kwana com relação ao Brasil* (MC 563-20), Resolução 35/20, 17 de julho de 2020. Disponível em: www.oas.org/es/cid/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR.pdf.

²⁵ CIDH, *Compêndio Igualdade e não discriminação: Padrões Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.171*, Doc. 31, 12 fevereiro 2019, pp. 103-106. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>.

²⁶ STF, ADPF 709 MC/DF, parágrafo 42.

vulnerabilidade”. A esse respeito, observa-se que as informações apresentadas pelo Estado não permitem indicar se foram adotadas medidas específicas para garantir o atendimento oportuno à saúde no contexto específico da pandemia, não tendo o Estado informado, *inter alia*, a efetividade do mencionado “Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus em Povos Indígenas”. Com efeito, nota-se que grande parte das informações enviadas pelo Estado tem caráter geral (ver *supra* para. 20), sem indicação de quais das medidas informadas foram de fato implementadas em favor das pessoas propostas como beneficiárias (por exemplo, barreiras sanitárias, “Equipes de Resposta Rápida”, “Unidades de Atenção Primária Indígena”). Inclusive, no tocante à alegação de que o DSEI Rio Tapajós foi orientado a fazer “busca ativa” de casos de síndrome gripal e síndrome respiratória aguda grave, diante do questionamento da parte requerente (ver *supra* para. 5), não se dispõe de elementos que permitam a concluir que a medida foi devidamente implementada.

35. Além disso, a Comissão não dispõe de elementos que lhe permitam conhecer se foram adotadas medidas concretas a favor da proteção dos povos em isolamento voluntário no âmbito do assunto apresentado, mesmo levando-se em conta a sua particular vulnerabilidade. A CIDH lembra que, no caso dos povos indígenas em isolamento voluntário, “[...] os Estados têm ‘o dever de prevenir a ocorrência desses quadros abrangentes de violações dos direitos humanos, para preservar a vida e a integridade física dos membros dos povos indígenas e tribais, mediante a adoção de medidas preventivas de saúde pública que sejam pertinentes em cada caso. Essas garantias assumem particular importância no caso dos povos indígenas em isolamento voluntário ou em contato inicial’”.²⁷

36. Assim sendo, a Comissão não dispõe de elementos que indiquem se as ações estatais foram suficientes e eficazes para proteger os membros do Povo Munduruku diante dos riscos alegados, particularmente quando se considera que os povos indígenas no Brasil teriam historicamente apresentado vulnerabilidade imunológica a infecções respiratórias.²⁸ Com efeito, segundo informações das duas partes, teriam ocorrido de 12 a 20 falecimentos por COVID-19 confirmados em um cenário de avanço da doença. Conforme informações do próprio Estado, até 22 de agosto de 2020 mais de 10% da população do Povo Munduruku teria sido diagnosticada com COVID-19 (1.625 casos positivos); e, em setembro de 2020, o DSEI Rio Tapajós teria sido considerado como tendo a segunda maior taxa de incidência da doença, com “[...] números de reprodução acima de 1,50, significando um alto risco de dispersão da doença no território, já que valores do número de reprodução dessa magnitude significa que a doença vem avançando de forma mais ativa nesses territórios” (ver *supra* para. 23).

37. O Estado, de sua parte, destacou a realização de ações de enfrentamento à mineração ilegal nas terras habitadas pelo Povo Munduruku, alegando que não houve omissão do Estado na matéria. Ainda que a Comissão toma nota das ações mencionadas, observa, conforme a decisão judicial ACP 1000962-53.2020.4.01.3908, que “[...] a exploração de minérios à margem da legislação nas terras indígenas, indicadas na presente ação, tem se intensificado em razão da atuação desarticulada dos órgãos/entes responsáveis por realizar a fiscalização e repressão dos crimes ambientais e minerários em terras indígenas”.²⁹ Neste sentido, o STF, no âmbito da ADPF 709, determinou a elaboração de um plano para “isolar” os invasores das comunidades indígenas e reforçou que é dever do Estado elaborar um plano de expulsão dessas pessoas do território,³⁰ reconhecendo “a presença de perigo na demora, dado que há risco iminente de contágio, caso não se criem mecanismos de contenção do ingresso em tais terras”.³¹ Não obstante essas decisões judiciais internas, em 21 de outubro de 2020 o STF rejeitou a segunda versão do “Plano Geral para o Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para Povos

²⁷ CIDH, Povos Indígenas em Isolamento Voluntário e Contato Inicial nas Américas, 2013, parágrafo 116.

²⁸ Ver: Brasil, Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus em Povos Indígenas, março de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/04/coronavirus-ministerio-da-saude-lanca-medidas-de-prevencao-em-povos-indigenas>.

²⁹ STF, ADPF 709 MC/DF, parágrafo 44.

³⁰ STF, ADPF 709 MC/DF, parágrafo 44.

³¹ STF, ADPF 709 MC/DF, parágrafo 28.

Indígenas”, determinando a sua reformulação. Considerando as últimas comunicações das partes, não se dispõe de informações sobre as medidas adotadas para a reformulação desse plano.

38. Além disso, a Comissão nota com preocupação que os requerentes advertiram, sem que o Estado contradissesse, que o garimpo afetaria a saúde das pessoas propostas como beneficiárias, sobretudo pela contaminação por mercúrio. Segundo pesquisa publicada em 15 de outubro de 2020,³² constataram-se níveis de mercúrio em todos os participantes com valores de contaminação em quase 60% deles – superior a $6\mu\text{g}\cdot\text{g}^{-1}$. O estudo concluiu que “[f]oi demonstrado o que se pode chamar de efeito dose-resposta. Ou seja, à medida que avançamos para regiões mais impactadas pela ação do garimpo, maior foi o nível de contaminação observado”.³³ Considerando os efeitos da contaminação na gravidez, afirmou-se que “[...] pode haver o comprometimento de uma geração inteira de pessoas que vivem na Amazônia, caso nada seja feito pelas autoridades brasileiras” (ver *supra* para. 16). Neste sentido, embora a Comissão não disponha de informações suficientes para chegar a uma determinação sobre a suposta contaminação ambiental e o impacto na saúde das pessoas propostas como beneficiárias nas sete áreas geográficas, considera importante lembrar que a exposição ao mercúrio, segundo a Organização Mundial para a Saúde, “(inclusive em pequenas quantidades), pode causar graves problemas de saúde e é perigosa para o desenvolvimento intrauterino e as primeiras etapas de vida”.³⁴ Em todo caso, a Comissão observa com especial seriedade os impactos identificados na infância na terra indígena Sawré Muybu (ver *supra* para. 16).

39. Em vista do anterior, e considerando que, no contexto atual da pandemia da COVID-19, as pessoas propostas como beneficiárias estariam em frequente contato com terceiros não autorizados nas terras que habitam, os quais seriam potenciais vetores da doença, somando-se a isso a falta de medidas de atendimento à saúde suficientes e eficientes a seu favor, e recordando a situação particular de vulnerabilidade histórica dos povos indígenas, em especial dos povos em isolamento voluntário, a Comissão considera que, tendo-se em conta o padrão *prima facie* aplicável ao mecanismo de medidas cautelares, os direitos à vida, à integridade pessoal e à saúde dos membros do Povo Indígena Munduruku se encontram em situação de grave risco.

40. Com relação ao requisito de urgência, a Comissão considera que esse se encontra cumprido, e levando em conta o contexto da pandemia da COVID-19, as informações disponíveis sobre o avanço da disseminação do vírus, os casos positivos e os falecimentos confirmados, bem como a vulnerabilidade imunológica particular dos povos indígenas de contato recente ou isolados. A tudo isso se somam a contínua presença de terceiros não autorizados nos territórios e a suposta falta de medidas de prevenção e atendimento médico adequados. Nessas circunstâncias, justifica-se a adoção de medidas urgentes para proteger os direitos à vida, à integridade e à saúde das pessoas propostas como beneficiárias, garantindo-se, além disso, o acesso a tratamento médico adequado e oportuno, conforme as normas internacionais aplicáveis.

41. No que diz respeito ao requisito de irreparabilidade, a Comissão considera que ele se encontra cumprido, uma vez que a possível afetação dos direitos à vida, à integridade pessoal e à saúde constitui, por sua própria natureza, a situação máxima de irreparabilidade.

42. Finalmente, com respeito à alegação do princípio de complementaridade, a Comissão recorda que esse princípio se aplica transversalmente ao Sistema Interamericano e que a jurisdição

³² Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020.

³³ Basta, P.C.; de Souza Hacon, S., 2020, p 44.

³⁴ “O mercúrio elementar e o metilmercúrio são tóxicos para o sistema nervoso central e o periférico. A inalação de vapor de mercúrio pode ser prejudicial aos sistemas nervoso e imunitário, ao aparelho digestivo e aos pulmões e rins, com consequências às vezes fatais. Os sais de mercúrio inorgânicos são corrosivos para a pele, os olhos e o trato intestinal e, ao serem ingeridos, podem ser tóxicos para os rins”. OMS, O mercúrio e a saúde, 31 de março de 2017. Disponível em: <https://www.who.int/es/news-room/fat-sheets/detail/mercury-and-health>.

internacional é “coadjuvante” das jurisdições nacionais, sem que as substitua.³⁵ A Comissão considera, porém, que a invocação do princípio de complementaridade como argumento de improcedência para a adoção de medidas cautelares supõe que o Estado interessado atenda ao ônus de demonstrar que as pessoas beneficiárias não se enquadram no pressuposto estabelecido no artigo 25 do Regulamento, devido a que as medidas adotadas pelo próprio Estado teriam tido um impacto substantivo na redução ou mitigação da situação de risco, de tal forma que não se aprecie uma situação de gravidade e urgência que precisamente requerem a intervenção internacional para prevenir danos irreparáveis.³⁶

43. Neste sentido, no assunto presente, a Comissão constatou que a situação proposta à luz do artigo 25 do Regulamento atende aos requisitos regulamentares, sendo conseqüentemente adequada à adoção de medidas cautelares para a salvaguarda dos seus direitos.

IV. PESSOAS BENEFICIÁRIAS

44. A Comissão declara que as pessoas beneficiárias desta medida cautelar são os membros do Povo Indígena Munduruku que vivem nas terras indígenas de Munduruku, Sai Cinza, Kayabi, Reservas Praia do Índio e Praia do Manguê, Sawré Muybu e Sawré Bapin. Essas pessoas são suficientemente identificáveis nos termos do artigo 25.6.b do Regulamento da CIDH.

V. DECISÃO

45. Em vista dos antecedentes indicados, a Comissão considera que esse assunto reúne *prima facie* os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade constantes do artigo 25 do seu Regulamento. Em conseqüência, solicita-se ao Brasil que:

- a) adote as medidas necessárias para proteger os direitos à saúde, à vida e à integridade pessoal dos membros do Povo Indígena Munduruku, implementando, sob uma perspectiva culturalmente adequada, medidas de prevenção frente à disseminação da COVID-19, bem como proporcionando-lhes um atendimento médico adequado em condições de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade, em conformidade com as normas internacionais aplicáveis;
- b) coordene as medidas a serem adotadas com os beneficiários e os seus representantes; e
- c) informe sobre as ações implementadas para investigar os fatos que levaram à adoção desta medida cautelar e, assim, evitar a sua repetição.

46. A Comissão solicita ao Governo de Sua Excelência que tenha por bem informar a Comissão, no prazo de 20 dias contados a partir da data desta comunicação, sobre a adoção das medidas cautelares acordadas, bem como atualizar essas informações periodicamente.

47. A Comissão ressalta que, em conformidade com o artigo 25.8 do seu Regulamento, a concessão de medidas cautelares e a sua adoção pelo Estado não constituem prejulgamento sobre a possível violação dos direitos protegidos na Convenção Americana e em outros instrumentos aplicáveis.

³⁵ Ver, *inter alia*: CIDH, *Francisco Javier Barraza Gómez com relação ao México* (MC-209-14), Resolução de 15 de agosto de 2017, parágrafo 22, disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>; CIDH, *Paulina Mateo Chic com relação à Guatemala* (MC 782-17), Resolução de 1º de dezembro de 2017, parágrafo 34, disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/49-17MC782-17-GU.pdf>; e CIDH, *Santiago Maldonado com relação à Argentina* (MC 564-2017), Resolução de 22 de agosto de 2017, parágrafo 16, disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/32-17MC564-17-AR.pdf>.

³⁶ *Ibidem*.

48. A Comissão instrui a sua Secretaria Executiva a notificar esta Resolução ao Estado do Brasil e aos requerentes.

49. Aprovado em 11 de dezembro de 2020 por: Joel Hernández García, Presidente; Antonia Urrejola Noguera, Primeira Vice-presidente; Margarete May Macaulay; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Julissa Mantilla Falcón, Edgar Stuardo Ralón Orellana, membros da CIDH.

María Claudia Pulido
Secretária Executiva Adjunta