

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Bárbara Mota Moura

**Pronunciamentos dos mecanismos internacionais de direitos humanos frente aos direitos  
dos povos indígenas no Brasil (1996-2009): alavancas para mudanças com entraves  
persistentes**

DOURADOS  
Setembro, 2023

Bárbara Mota Moura

**Pronunciamentos dos mecanismos internacionais de direitos humanos frente aos direitos dos povos indígenas no Brasil (1996-2009): alavancas para mudanças com entraves persistentes**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Professor Dr. Bruno Boti Bernardi

DOURADOS  
Setembro, 2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M929p Moura, Barbara Mota

Pronunciamentos dos mecanismos internacionais de direitos humanos frente aos direitos dos povos indígenas no Brasil (1996-2009): alavancas para mudanças com entraves persistentes: alavancas para mudanças com entraves persistentes [recurso eletrônico] / Barbara Mota Moura. -- 2023.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Bruno Boti Bernardi.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2023.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Povos indígenas. 2. direitos humanos. 3. direitos indígenas. I. Bernardi, Bruno Boti. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



## ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 4 de setembro de 2023, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Bárbara Mota Moura** tendo como título **“Pronunciamentos dos mecanismos internacionais de direitos humanos frente aos direitos dos povos indígenas no Brasil (1996-2009): alavancas para mudanças com entraves persistentes”**.

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dr. Bruno Boti Bernardi** (orientador), **Dr. Mario Teixeira Sá Junior** (examinador) e **Me. Lucas Eduardo Silveira de Souza** (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado APROVADO.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

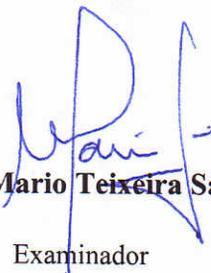
Observações: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Assinaturas:

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** BRUNO BOTI BERNARDI  
Data: 04/09/2023 18:17:27-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dr. Bruno Boti Bernardi**

Orientador

  
**Dr. Mario Teixeira Sá Junior**  
Examinador

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** LUCAS EDUARDO SILVEIRA DE SOUZA  
Data: 04/09/2023 18:37:52-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Me. Lucas Eduardo Silveira de Souza**

Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

O desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso só foi possível com a colaboração de diversas pessoas. Primeiramente, agradeço à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) por todo o apoio do corpo docente e pelo ensino durante a graduação. Agradeço ao meu orientador Bruno Boti Bernardi, por todo suporte, dedicação e auxílio durante o processo de escrita deste trabalho. Igualmente estendo meus agradecimentos à professora Déborah Silva do Monte, que me auxiliou no estruturamento inicial de escrita e pela disponibilidade de fornecer suporte durante esse processo.

À minha família, em especial à minha mãe Andrini Mota de Oliveira Moura pelo suporte familiar e em sempre confiar e acreditar no meu potencial e por sempre me incentivar a me desafiar e buscar uma melhor versão. Agradeço também à Bárbara do passado, por não ter desistido mesmo frente a diversos obstáculos e desafios, por sempre ter buscado fazer várias atividades durante a faculdade e por se entregar a cada momento e oportunidade que a UFGD e Dourados puderam me proporcionar.

## **RESUMO**

Esta pesquisa tem como objetivo entender as dinâmicas das redes transnacionais frente às denúncias e recomendações feitas ao Brasil na temática dos direitos dos povos indígenas, valendo-se da utilização dos modelos teóricos bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998) e espiral (SIKKINK; RISSE, 1999), além de examinar a resposta doméstica frente às pressões internacionais a partir das contribuições analíticas de Simmons (2009). O trabalho busca expor as ferramentas à disposição das redes transnacionais para realizar pressões e encaminhar as denúncias e suas recomendações frente aos cenários encontrados de violações. A pesquisa analisa a funcionalidade das redes transnacionais pelo efeito bumerangue e espiral tendo o Estado brasileiro como alvo, examinando como as normas internacionais de direitos humanos podem auxiliar na proteção dos direitos dos povos indígenas. Através do trabalho é possível observar que o Brasil se mostra aberto às normas internacionais, por ter assumido compromissos com os organismos internacionais, houve um aumento de recomendações feitas ao Brasil no que tange aos direitos indígenas. A abertura se mostra ineficaz, pois pouco das recomendações feitas foram implementadas pelo Estado, principalmente nas recomendações feitas sobre a autodeterminação e demarcação de terras, que foi o foco deste trabalho.

## **PALAVRAS-CHAVES**

Povos indígenas; direitos humanos; direitos indígenas.

## **ABSTRACT**

This research aims to understand the dynamics of the transnational activism networks in face of the international complaints and recommendations made to Brazil regarding the rights of indigenous peoples, using the theoretical models boomerang (KECK; SIKKINK, 1998) and spiral (SIKKINK; RISSE, 1999), in addition to examining the domestic response to international pressures based on the analytical contributions of Beth Simmons (SIMMONS, 2009). The present study seeks to expose the tools available to the transnational activism networks in applying pressure and forwarding complaints concerning human rights violation scenarios. This study analyzes the functionality of the transnational networks through the boomerang and spiral effect having the Brazilian State as a target, examining how the international norms of human rights can help protect the rights of indigenous peoples. Through this research it is possible to observe that although Brazil seems to be open to international norms, when taking on commitments with international organizations, there has

been an increase in recommendations made to Brazil regarding indigenous rights. Therefore, its opening proves to be ineffective, as little of the recommendations made were implemented by the State, especially the recommendations made about self-determination and land demarcation matters, which is the focus of this research.

**KEYWORDS**

Indigenous peoples; human rights; indigenous rights.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
1.1 - OBJETIVOS, PROBLEMÁTICA E ESTRUTURA DO TEXTO	6
1.2 - JUSTIFICATIVA	7
1.3 - METODOLOGIA	7
<b>2. MODELOS TEÓRICOS</b>	<b>9</b>
2.1 REDES TRANSNACIONAIS	9
2.2 MODELO BUMERANGUE	11
2.3 MODELO ESPIRAL (Risse et al., 1999)	15
2.4 BETH SIMMONS: IMPACTO DOMÉSTICO DAS NORMAS INTERNACIONAIS	18
<b>3. O QUE SÃO OS DIREITOS HUMANOS?</b>	<b>20</b>
<b>4. DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS</b>	<b>26</b>
4.1 POVOS INDÍGENAS E O ESTADO BRASILEIRO	29
<b>5. AUTODETERMINAÇÃO</b>	<b>35</b>
5.1 - AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL	37
5.2 - SOBERANIA VS. AUTODETERMINAÇÃO	39
5.3 - COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA PROMOÇÃO DA AUTODETERMINAÇÃO INDÍGENA	40
5.4 COMO OS ACORDOS E TRATADOS INTERNACIONAIS APOIAM A AUTODETERMINAÇÃO INDÍGENA NO BRASIL	41
5.5 DESLOCAMENTO DOS POVOS INDÍGENAS E AUTODETERMINAÇÃO	42
<b>6. DEMARCAÇÃO DE TERRAS</b>	<b>43</b>
6.1 - SITUAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL	48
<b>7. RESULTADOS E DISCUSSÕES</b>	<b>51</b>
7.1 GOVERNO FHC	52
7.2 GOVERNO LULA	54
<b>8. CONCLUSÃO</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>60</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo apresentar a relação dos povos indígenas com o direito internacional, suas conquistas e restrições em termos de direitos fundamentais e seu relacionamento com o Estado brasileiro nos anos de 1996 a 2009. Será abordado o acesso dos povos indígenas aos seus direitos através, entre outros textos normativos, da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), Convenção Americana de Direitos Humanos e Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas (DNUDPI), sobretudo no que diz respeito à luta pela autodeterminação e ao direito sobre a terra.

O conceito de direitos humanos implica centralmente uma série de obrigações do Estado em relação ao indivíduo. São direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente da sua raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição, não havendo discriminação justificável ou cabível contra os povos indígenas. Historicamente temos os povos indígenas perdendo parte de sua identidade desde a chegada do colonizador em suas terras, já que eram vistos como povos exóticos e primitivos que deveriam ser educados aos moldes europeus e, para tanto, foram submetidos ao regime escravocrata até 1755 no Brasil, sem mencionar muitos outros tipos de violências patrocinadas por autoridades e atores privados que se estendem até hoje. Os povos originários são categorizados pela sociedade hegemônica branca como um “Outro” inferiorizado, homogêneo e racializado, em um movimento que não reconhece as suas muitas identidades diferentes e lhes nega a devida proteção.

A fim de refletir sobre essa e outras temáticas correlatas, esta pesquisa utiliza três modelos teóricos principais para realizar a análise dos direitos humanos frente aos direitos dos povos indígenas no Brasil: o modelo bumerangue de Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), o modelo espiral de 1999 (Risse et al., 1999) e a análise feita por Beth Simmons sobre a internalização das normas internacionais. Os modelos serviram de base para observar a ação e reação das organizações que trabalham em prol dos direitos indígenas no Brasil e sua relação direta ou indireta com o Estado nacional, com o auxílio de organizações internacionais de direitos humanos. Através da planilha disponibilizada pelo Conselho Indigenista Missionário foi possível verificar as recomendações internacionais que foram realizadas ao Brasil em prol da garantia da vida dos povos indígenas em território brasileiro.

Essa pesquisa trabalha com a hipótese de que, apesar de haver uma abertura por parte do Brasil, por ter assumido compromissos normativos com os organismos internacionais, as recomendações feitas pelas instituições intergovernamentais não são colocadas em prática. E

como funciona na prática a abertura que o Brasil tem com as Instituições Internacionais e até que ponto as recomendações feitas são realizadas e postas em prática.

## **1.1 - OBJETIVOS, PROBLEMÁTICA E ESTRUTURA DO TEXTO**

O presente trabalho tem como objetivo apresentar a dinâmica de interação entre o sistema internacional e as políticas domésticas. Para elucidar essa dinâmica, foi utilizada como referência o modelo teórico bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998), espiral (SIKKINK; RISSE, 1999) e as respostas do âmbito doméstico pela abordagem de Beth Simmons (2009), frente ao recorte temporal de 1996 a 2009 nos casos de pronunciamentos internacionais relativos ao Brasil sobre direitos humanos e povos indígenas. Como será exposto, há âmbitos que dificultam os avanços na discussão dentro do Estado brasileiro.

O Brasil tem em sua Constituição de 1988 medidas a favor dos direitos dos povos indígenas, mas, apesar disso, na prática, temos os direitos dos povos indígenas sendo infringidos. As redes transnacionais vêm se posicionando, realizando visitas e relatórios sobre a situação dos direitos dos povos indígenas, e encaminhando recomendações ao Brasil perante as situações observadas.

Os modelos teóricos escolhidos auxiliam na análise das recomendações realizadas e das respostas no nível doméstico. O modelo bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998) mostra como funciona a pressão das redes transnacionais; o modelo espiral (SIKKINK; RISSE, 1999) ilustra as reações em etapas do Estado perante a pressão exercida anteriormente pela rede transnacional; e o modelo analítico de Beth Simmons (SIMMONS, 2009) discute as políticas e efeitos das normas e pressões internacionais no âmbito doméstico.

As temáticas expostas neste trabalho são a autodeterminação e a demarcação de terras dos povos indígenas. Esses dois tópicos foram escolhidos pela importância que ambos têm para os povos originários. A autodeterminação é o poder de se autogovernar, ao mesmo tempo fazendo parte do território brasileiro, e a demarcação de terras é de suma importância devido à ligação que os povos indígenas têm com as terras, refletindo como toda a sua vida e história estão ligadas ao território. Por meio da base de dados realizada pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), será feita uma análise de forma qualitativa e quantitativa sobre as recomendações realizadas pelo Relator Especial James Anaya<sup>1</sup>, analisando os avanços e

---

<sup>1</sup> James Anaya é um estudioso e autor reconhecido internacionalmente nas áreas de direitos humanos internacionais e questões relativas aos povos indígenas. James Anaya foi relator especial das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas de 2008 a 2014. Anaya litigou grandes casos envolvendo os direitos

retrocessos dos direitos dos povos indígenas, checando e cruzando as políticas realizadas com os pronunciamentos dos mecanismos internacionais de direitos humanos.

## **1.2 - JUSTIFICATIVA**

Essa pesquisa visa abordar os direitos indígenas no Brasil entre 1996 e 2009, os avanços e retrocessos dos seus direitos em território brasileiro, usando os tratados de direitos humanos para endossar a luta dos povos indígenas. Além de analisar as atitudes governamentais tomadas perante as recomendações internacionais feitas ao Brasil para a proteção dos direitos dos povos indígenas no recorte temporal escolhido.

Em termos acadêmicos, o trabalho busca compreender a efetividade das recomendações internacionais feitas ao Brasil sobre povos indígenas, promovendo discussões sobre a temática. Por fim, esse trabalho abre espaço para análise das ações executadas pelos governos brasileiros frente às pressões internacionais e em termos de políticas públicas durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010).

## **1.3 - METODOLOGIA**

Este projeto utilizou três modelos teóricos principais para realizar a análise dos direitos humanos e dos direitos específicos dos povos indígenas no Brasil, entre os anos de 1996 e 2009. O modelo bumerangue da Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), o modelo espiral (Risse et al., 1999), e a análise feita por Beth Simmons (2009) sobre a internacionalização e impacto doméstico das normas internacionais.

Os modelos serviram de base para observar a ação e reação das organizações que trabalham em prol dos direitos indígenas no Brasil e sua relação direta ou indireta com o Estado nacional, com o auxílio de organizações internacionais de direitos humanos. Uma vez que algumas recomendações internacionais realizadas são feitas para garantir a vida dos povos indígenas no Brasil, é necessário investigar como o Estado brasileiro lidou e tem lidado com essas recomendações.

Além dos modelos teóricos, foi realizada uma revisão teórica de textos previamente selecionados em conjunto com o orientador sobre os temas de direitos humanos, direitos indígenas e os instrumentos internacionais que operam em temáticas brasileiras de direitos

---

humanos dos povos indígenas em tribunais nacionais e internacionais, além de ter trabalhado como professor na Universidade do Arizona e Universidade de Iowa.

humanos e direitos indígenas. Esse material serve para contextualizar a discussão e a análise que serão feitas no estudo de caso de monitoramento do comportamento do Estado frente às violações cometidas. Através do trabalho é possível observar o comportamento dos governos brasileiros perante os direitos indígenas e as críticas realizadas por instituições internacionais em razão da obstrução desses direitos, o que permite identificar as limitações e respostas diante das denúncias.

## **2. MODELOS TEÓRICOS**

### **2.1 REDES TRANSNACIONAIS**

Redes transnacionais buscam ter influência da mesma maneira que outros grupos políticos ou os movimentos sociais o fazem, utilizando o poder de suas informações, ideias e estratégias para alterar o contexto social (KECK; SIKKINK, 1999, p.6). As redes transnacionais têm a capacidade de se mobilizar e usar informações como ferramenta em suas lutas e debates de forma estratégica, assim possibilitando criar uma influência sobre o Estado-alvo (KECK; SIKKINK, 1999, p.1).

Além da mobilização de informações de qualidade, as redes transnacionais promovem a difusão de normas, pressionando os atores-alvo para que adotem novas políticas, e realizam o monitoramento quando os atores-alvos se comprometem a realizar mudanças (KECK; SIKKINK, 1999, p.2). As ações realizadas pelas redes podem nem sempre ser eficazes, mas são atores que vêm ganhando relevância em debates políticos em níveis regionais e internacionais.

As dinâmicas entre os atores domésticos e internacionais podem se dar por diversos planos e fazem parte da área de estudo das Relações Internacionais. O conceito de Estado em si foi evoluindo com os anos, mas compreendemos o Estado pela presença de quatro elementos: território, povo, soberania e poder legítimo do uso da força. Por sua vez, o sistema internacional é uma arena anárquica, onde estão situados todos os Estados, organizações e instituições internacionais. Estes dois últimos citados atuam na “gestão” do sistema internacional, gerando normas e ajudando na cooperação entre os Estados (SIKKINK, 1999, p. 10). É no sistema internacional que se estruturam as redes transnacionais, pela união das instituições, atores não estatais e pessoas movidas por determinado objetivo normativo, que levam-nos a compartilhar estrategicamente informações em campanhas de sensibilização e pressão com a finalidade de atingirem suas metas.

Em seu texto de 1998, Keck e Sikkink trazem para as Relações Internacionais a temática transnacional e os impactos que são ocasionados na política internacional, expondo como os atores da sociedade civil podem se organizar de forma articulada e realizar ações no sistema internacional para realizar pressões no âmbito doméstico. As redes transnacionais de

*advocacy*<sup>2</sup> são entendidas simultaneamente como atores e espaços políticos, voltados à realização de negociações e incidências que têm como objetivo promover ideias, causas ou normas baseadas em seus princípios, de forma que os membros que atuam nas redes transnacionais o fazem a favor de terceiros. As redes são formadas quando se acredita que possam favorecer as lutas e causas, por meio do compartilhamento de informações, obtendo maior visibilidade, e tendo acesso a diferentes públicos, de modo a multiplicar os canais de acesso a autoridades governamentais e intergovernamentais (KECK e SIKKINK, 1999, p.5).

As redes de *advocacy* têm sido importantes nas lutas de direitos humanos e direitos para os povos indígenas. As redes detêm o poder de aumentar as oportunidades de diálogos e ação entre os atores das sociedades civis, Estado e organizações internacionais, fornecendo recursos a novos *players* nas lutas políticas e sociais. As redes de *advocacy* têm suma importância nas esferas transnacionais e domésticas, dando a possibilidade de mudanças de políticas internas (KECK; SIKKINK, 1998).

Essas redes são formas de organização definidas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais, tendo como principais ferramentas as informações e comunicação. As redes de *advocacy* auxiliam na criação de campanhas, pois têm o poder de gerar e distribuir informações com credibilidade, podendo realizar mobilizações e criar impacto nas políticas internas, sendo assim um espaço de discussão e de transformações políticas.

Dentre as matérias típicas das redes, os direitos humanos desempenham um importante papel na criação de esferas públicas transnacionais. Os direitos humanos internacionais asseguram direitos a todo ser humano, não importando sua nacionalidade (HELD, 2000, p. 167).

As redes transnacionais de defesa de direitos humanos têm como seu objetivo servir como um canal e ponte entre os grupos domésticos e os governos. Em geral, tratam-se de situações em que os Estados negam o acesso a determinado direito a determinados grupos ou setores sociais, falhando na sua responsabilidade de elaboração e provisão de políticas públicas e garantias fundamentais mínimas. Assim, na tentativa de mudar as políticas vigentes, é iniciada a influência do modelo bumerangue, na tentativa de realizar pressão no Estado-alvo para realizar mudanças nas suas políticas internas (KECK e SIKKINK, 1999, p.5).

---

<sup>2</sup> *Advocacy*: significa “apoio público ou recomendação de uma causa ou política específica” e tem origem na palavra *advocare*, do latim, que significa ajudar alguém que está em necessidade (OUP, 2020). Frequentemente é traduzido para o português como ativismo ou incidência político-legal em favor de uma causa social.

Nesse sentido, é importante destacar o papel que os atores da sociedade civil vem desempenhando no cenário internacional, influenciando a agenda e prestando serviços:

[...] primeiro, no processo formal de criação, consolidação e desenvolvimento de normas; em segundo lugar, no amplo processo social pelo qual novas normas emergem e encontram seu caminho para a agenda internacional; terceiro, no funcionamento detalhado de muitas instituições internacionais e no processo de implementação e cumprimento; e, finalmente, na participação direta em muitas atividades governamentais. (HURRELL, 2001a, p. 32)

Ao admitir a legitimidade das intervenções transnacionais e internacionais e modificar seu comportamento internamente como reação à pressão internacional, o Estado renova sua relação com seus habitantes e com atores internacionais. Essa movimentação faz com que os Estados mudem suas práticas, e esse é justamente o objetivo buscado pelas campanhas de direitos humanos, de direitos indígenas e ambientais que apoiam as reivindicações dos povos originários pela participação em projetos de desenvolvimento, principalmente em casos que são diretamente afetados (KECK e SIKKINK, 1998).

## **2.2 MODELO BUMERANGUE**

Os Estados são os principais garantidores dos direitos, mas também são os seus principais violadores. Tendo seus direitos infringidos pelos governos, os grupos domésticos se articulam na busca de conexões internacionais que atuam em prol das suas lutas, para lhes auxiliarem na busca de seus direitos, ativando o efeito bumerangue para mudar o comportamento do Estado (KECK e SIKKINK, 1999, p.5).

O modelo bumerangue ilustra a influência das redes transnacionais de ativismo, e as principais temáticas que se enquadram nesse tipo de dinâmica política transnacional são os direitos humanos, meio ambiente, temáticas de gênero e diversidade sexual, questões raciais, etc. Através desse modelo é possível observar uma relação de poder entre os atores - Estado, sociedade civil nacional e sociedade internacional. Esse movimento para busca de novas políticas ou da garantia de direitos pode ser considerado um poder do tipo *soft power*, que é feito através da racionalidade da comunicação, por meio de tentativas de persuasão, argumentação e pressões.

O modelo bumerangue de 1998 traz mais luz sobre o funcionamento das redes transnacionais e o tipo de pressão que elas exercem sobre o sistema nacional, com o auxílio do sistema internacional. O modelo bumerangue surge através das autoras Keck e Sikkink, que observam a falta de preocupação ou total desconsideração com determinadas causas de direitos humanos e a omissão do Estado sobre elas, havendo até em alguns níveis um tipo de

bloqueio doméstico sobre o tema. Sendo assim, Keck e Sikkink vislumbram o modelo bumerangue como uma forma de que a sociedade consiga romper esse bloqueio feito pelo Estado com o auxílio da sociedade internacional para buscar providenciar a garantia de seus direitos. Desse modo, “em lugar de se dirigir a seu Estado, as ONGs nacionais buscam diretamente aliados internacionais para conseguir que se exerça pressão sobre este a partir do exterior” (Keck; Sikkink, 1999, p. 415). Esse modelo ilustra como podem ser rompidos os vínculos entre o Estado e os atores internos, pela falta de diálogo entre ambos.

A relação bloqueada entre esses atores forma uma rede transnacional, que se articula para reforçar as demandas da sociedade local em uma tentativa de verificar o cumprimento das normas internacionais estabelecidas a partir da combinação de pressão de fora com pressão de dentro. A rede transnacional acaba exercendo um papel de monitoramento de normas frente aos Estados relutantes (Finnemore, 1996; Khagram; Riker; Sikkink, 2002), tendo quatro capacidades especiais de poder político:

1. Uma política de informação, que diz respeito à habilidade de gerar de modo rápido e confiável informações políticas que possam ser usadas da maneira mais eficaz possível;
2. Uma política simbólica, ou a capacidade de recorrer a símbolos e narrativas que explicam a lógica de uma situação de maneira simples e com forte apelo para públicos locais e distantes;
3. Uma política de influência, ou seja, a capacidade de apelar a atores mais poderosos para tentar influir em uma situação em que os membros da rede, mais fracos, teriam pouca influência;
4. Uma política de responsabilização, isto é, o esforço para fazer com que os atores-alvo, diante de todas essas pressões, respeitem os princípios e políticas acordados previamente por eles nos planos nacional e/ou internacional.

As ONGs e instituições internacionais são responsáveis por iniciar ações, tendo um papel de liderança para o início do ciclo do modelo bumerangue. Suas primeiras ações são de introduzir novas ideias, oferecer informações, realizar *advocacy* e fazer pressões em atores internacionais mais poderosos, para que eles prestem suporte à rede em seu objetivo de alterar as políticas e práticas dos Estados-alvo. Segundo Keck e Sikkink, os atores da rede contribuem para a definição do assunto e no convencimento do público de que os problemas

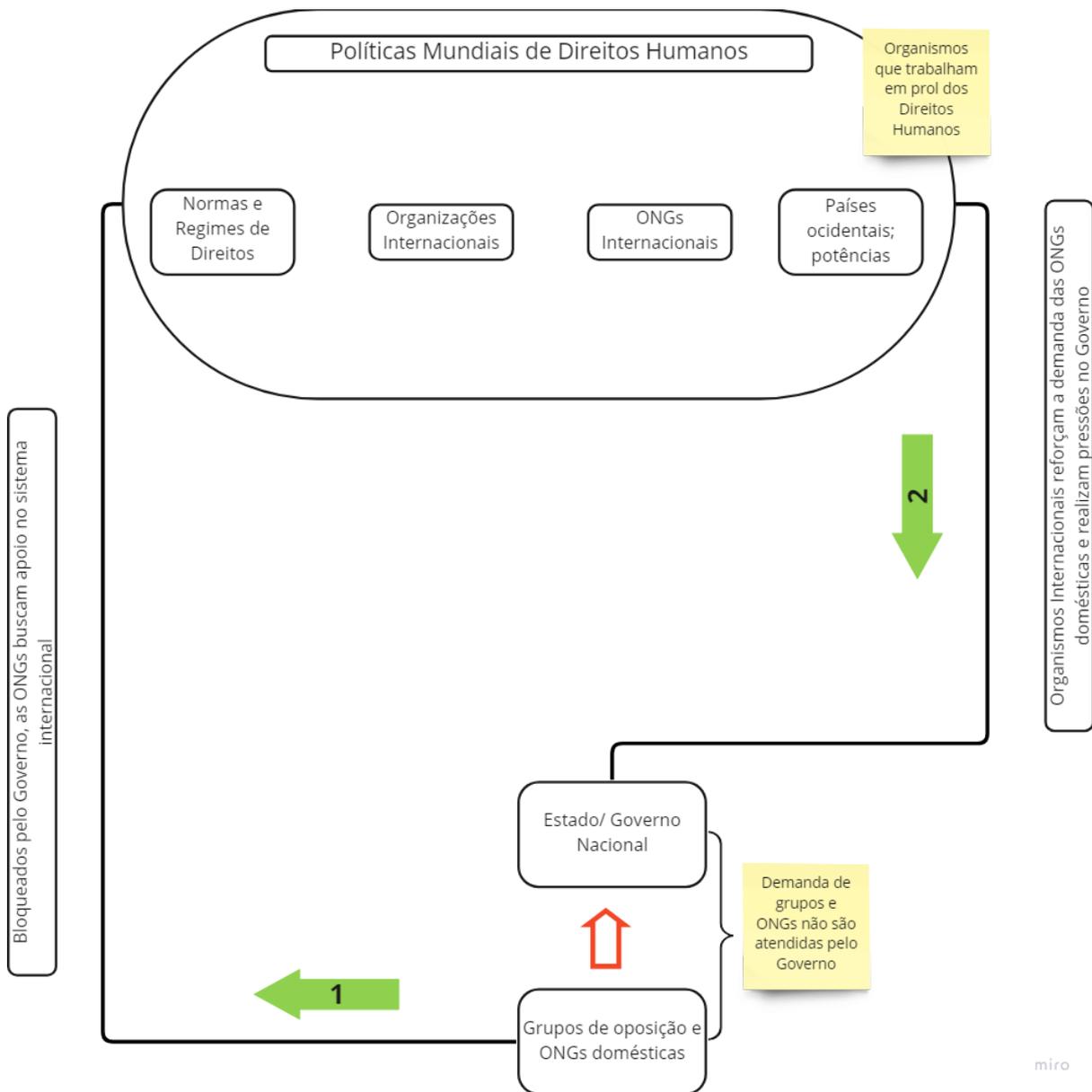
têm soluções, prescrevendo assim quais seriam as soluções e vigiando para que as mesmas sejam adotadas pelo Estado.

A rede transnacional cria um laço com as instituições e ativistas locais de direitos humanos e sobre o tema em que atuam (Risse-Kapen, 1995; 1999). Conforme aumentam o nível e a quantidade de normas internacionais sobre a temática em questão, mais forte será a abertura para se realizar uma mobilização em busca de determinada temática dentro do Estado-alvo.

Keck e Sikkink (1998) notam que as características do Estado-alvo são importantes para explicar a atuação e eficácia das redes, especialmente no que tange à sua vulnerabilidade à influência e pressão materiais e morais. O sistema político interno para esse modelo se torna uma grande influência: enquanto os regimes democráticos (modelo ocidental) detêm mais responsividade - *accountability* - e por isso já têm mais propensão de considerar os custos de uma quebra de compromissos internacionais (Leeds, 1999), regimes autoritários e democracias não consolidadas ou em crise desrespeitam mais os direitos humanos e as normas internacionais, precisando ser mais expostos a denúncias quando descumprem tratados assinados por eles.

A dependência econômico-financeira externa e a preocupação com imagem e reputação também são pontos que mostram a vulnerabilidade do Estado frente à rede transnacional. Países que buscam se integrar aos circuitos comerciais e econômico-financeiros do Ocidente devem projetar-se como estáveis, democráticos e seguros para investidores estrangeiros, de modo que as críticas da rede transnacional podem ser extremamente incômodas, levando a mudanças de políticas.

Diagrama 1: modelo bumerangue



Fonte: Adaptado do estudo de KECK; SIKKINK (1998)

Esse modelo ilustra como a sociedade civil realiza as denúncias com o suporte das instituições internacionais. Em síntese, o papel das redes é mobilizar informações estrategicamente para pressionar organizações e governos mais poderosos a que sejam articuladas medidas contra o Estado-alvo. O nome do modelo se ilustra na imagem, sendo um movimento de duas etapas: primeiro a sociedade civil local recorre ao internacional, para reforçar as suas demandas, ganhando mais força frente ao Estado. Em seguida, na segunda etapa, os organismos internacionais e governos estrangeiros que abraçam as causas da sociedade civil se voltam para o Estado-alvo realizando pressões para que as demandas da sociedade civil sejam atendidas.

Quando os canais entre o Estado e seus atores domésticos são bloqueados, as características do modelo bumerangue de influência das redes transnacionais podem ocorrer: ONGs nacionais contornam seu Estado e buscam diretamente aliados internacionais para tentar trazer pressão de fora para seus Estados. [...] quando os governos são inacessíveis para grupos cujas reivindicações ouvidas buscar contatos internacionais pode amplificar as exigências dos grupos domésticos, faz então ecoar de volta essas demandas na arena nacional (KECK; SIKKINK, 1998, p.12-13).

Para ativar o modelo bumerangue, acionando os mecanismos internacionais de direitos humanos, o ator doméstico deve ter esgotado todos os recursos internos ou provar que suas denúncias e intenções não foram acatadas pelo Estado, assim atravessando a barreira do Estado na busca dos seus direitos. Isto é, devem-se esgotar todas as possíveis maneiras de resolução no meio doméstico antes de partir aos recursos internacionais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 20).

Sendo o Estado o maior garantidor dos direitos humanos, mas também seu violador primário, quando um governo viola ou recusa-se a reconhecer direitos, o indivíduo busca conexões internacionais a fim de expressar suas preocupações ou até mesmo proteger a sua vida, ativando o modelo bumerangue. A ativação do modelo bumerangue está respaldada nos tratados e acordos que os Estados ratificam e em instituições internacionais das quais fazem parte, uma vez que eles se comprometem de maneira voluntária aos mesmos. Sendo assim, a ação política que o modelo bumerangue exerce é de pressionar os governos a realizarem os seus deveres, exercendo uma influência nos processos de tomadas de decisões em termos de legislação e implementação de políticas públicas (KECK; SIKKINK, 1998, p.20).

As redes transnacionais se dedicam a convencer os governos e outros atores a mudarem suas posições e ações, mas em sua maioria as mudanças não são fáceis. Os governos mudam suas posições discutidas, na esperança de desviar a atenção do público ao caso. As redes, por sua vez, usam dos discursos realizados como uma oportunidade de criar uma política de responsabilidade, visto que o comprometimento com a mudança foi público (KECK; SIKKINK; 1999, p.9).

### **2.3 MODELO ESPIRAL (Risse et al., 1999)**

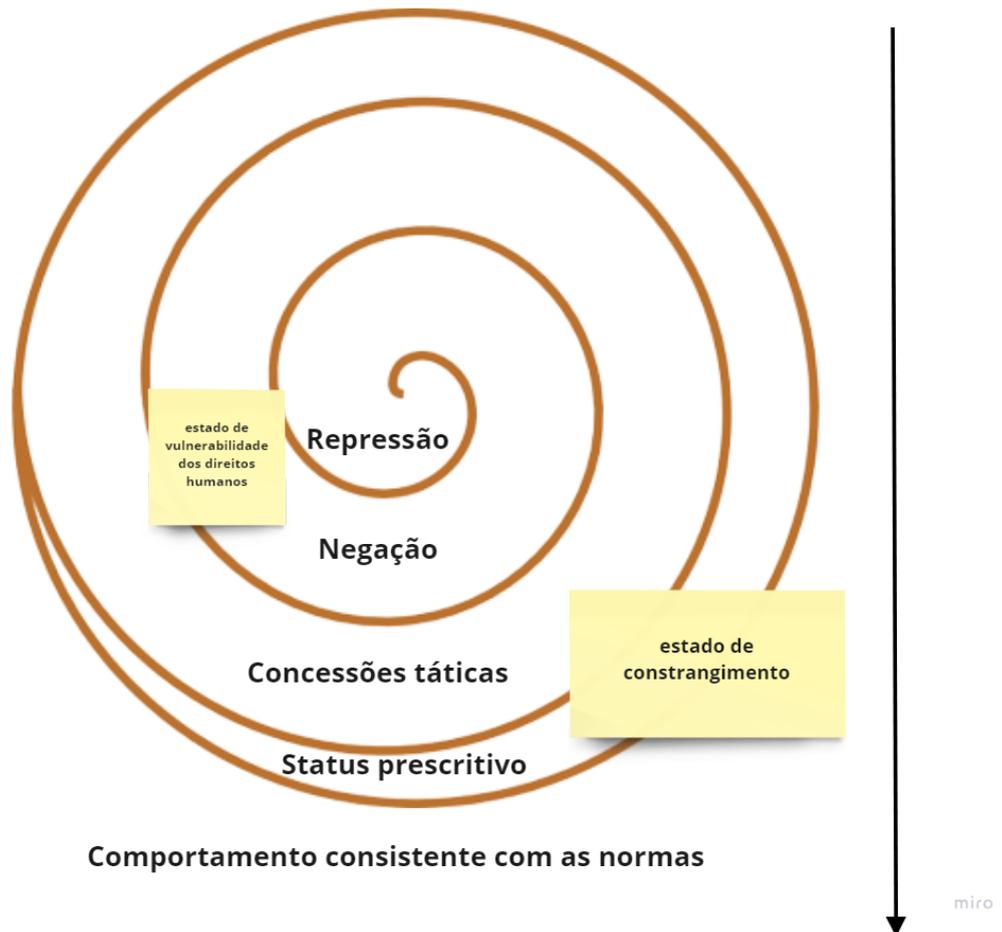
O modelo espiral utilizado nessa análise será o de 1999 (Risse et al., 1999), e ele mostra a outra face do modelo bumerangue, apresentando a reação do Estado-alvo diante da pressão que a sociedade internacional realiza sobre ele. Analisam-se os constrangimentos, recomendações e também os discursos feitos por parte do Estado perante toda essa pressão. O

modelo permite, assim, avaliar a posição brasileira frente às críticas realizadas sobre o tema e sobre o instrumento internacional que as comunica, identificando se o Estado respondeu ou não com um plano de ação para cumprir as recomendações feitas.

O modelo espiral expõe como o governo recebe as denúncias e recomendações feitas pela sociedade civil amparada por instituições, normas e aliados internacionais. Podemos separá-lo em cinco etapas principais, quais sejam:

1. Etapa - Repressão: as organizações de direitos humanos domésticas denunciam e reportam às violações para os atores internacionais. A rede transnacional é ativada.
2. Etapa - Negação: o Estado nega as violações feitas pelas organizações anteriormente. Pode fazer isso pela invocação da soberania interna e não-intervenção.
3. Etapa - Concessões táticas: o Estado inicia a mudança em seus discursos, incorporando a linguagem dos direitos humanos e as normas internacionais. Essas mudanças podem ser uma tentativa de mascarar suas atitudes e afastar as críticas.
4. Etapa - Status prescritivo: ainda há violações sendo realizadas dentro do Estado, mas a validade da norma internacional deixa de ser questionada e passa a ser aceita. A internalização das normas internacionais vai aumentando dentro do Estado, tornando-se mais importante no nível nacional.
5. Etapa - Comportamento consistente: as normas internacionais são institucionalizadas dentro do Estado, sendo cumpridas pelos atores responsáveis. A pressão da rede transnacional não é mais necessária para se garantir aqueles direitos.

Diagrama 2: o modelo espiral



Fonte: Adaptado do estudo de SIKKINK; RISSE (1999).

Podemos ver que há um processo até que o Estado admita a denúncia feita pela rede transnacional e comece a realizar as recomendações, a fim de atender a demanda de sua sociedade civil. Dentro do modelo espiral existe a possibilidade de retrocesso, pois o Estado pode retornar para uma etapa anterior ou ficar estacionado em alguma etapa. Quando isso ocorre, a rede transnacional que realiza o monitoramento das atividades do Estado-alvo transmite as informações das ações para as instituições internacionais, que posteriormente realizam o constrangimento.

Pode-se ver que o modelo espiral pressupõe a existência prévia de instituições internacionais que detêm o papel de gerar normas no sistema internacional sobre os direitos humanos. As redes transnacionais utilizam da “mobilização da vergonha”, em que o constrangimento é usado para “forçar” a mudança de atitudes do Estado pela pressão da opinião interna e externa, comprometendo sua imagem o suficiente para motivar mudança em sua política ou comportamento (KECK e SIKKINK, 1998).

## **2.4 BETH SIMMONS: IMPACTO DOMÉSTICO DAS NORMAS INTERNACIONAIS**

A autora Beth Simmons (2009) avalia o processo de internalização das normas internacionais, sendo esse um momento posterior ao modelo espiral. Ilustra os impactos e consequências no nível doméstico da implementação dos compromissos internacionais de direitos humanos. A autora prioriza em seu texto os “atores políticos domésticos como agentes de seu próprio destino político” (Simmons, 2009, p.126), focando na política real de mudança no âmbito interno do Estado.

A autora fala sobre três mecanismos pelos quais as normas de direitos humanos passam a exercer influência sobre a política doméstica: 1) alteração da agenda nacional de políticas; 2) aumento dos recursos para que atores domésticos litiguem contra o seu próprio Estado no plano local tendo por fundamento os direitos reconhecidos nos tratados; e 3) incremento da propensão de mobilização dos grupos domésticos (Simmons, 2009 p.112-155). Através desses instrumentos, a sociedade civil local ganha o respaldo da sociedade civil global e das instituições internacionais na busca de mudanças políticas, criando um incentivo para as mobilizações sociais e político-normativas domésticas.

O sistema internacional e a formulação de novas normas sobre os direitos humanos, que posteriormente podem ser transformadas em tratados e assinados pelos países, geram um respaldo e reforçam a mobilização interna da sociedade civil, com a ajuda das instituições internacionais na busca da garantia dos direitos humanos no âmbito interno (Simmons, 2009). Seguindo esse pensamento, a autora amplia essa influência para os valores e ideias que são componentes dos tratados. Os tratados, quando ratificados pelo Estado em questão, comprometem que o Estado seja mais receptivo a respeito dos temas de direitos humanos.

No caso do Brasil, além de ter ratificado tratados em prol dos direitos humanos, houve uma mudança na estrutura política após a redemocratização. A mudança na estrutura política brasileira pode ser vista na Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã que permitiu introduzir as primeiras noções de uma cidadania diferenciada voltada para povos indígenas, o que refletiu também a amplitude dos setores sociais que se mobilizaram na constituinte, caso de lideranças dos movimentos indigenistas, acompanhada de uma movimentação da sociedade civil no fim do período da ditadura militar para a busca de mais direitos (movimento Diretas Já, o movimento estudantil e a União Nacional dos Estudantes [UNE], Movimento Sem Terra [MST], entre muitos outros). A proteção dos direitos humanos é garantida pela Constituição Federal de 1988, além da Declaração Universal dos Direitos

Humanos das Nações Unidas e de outros instrumentos internacionais de que o Brasil faz parte, salientando a sua importância e seu reconhecimento. Desse modo, no caso do Brasil, há um duplo reconhecimento da importância dos direitos humanos, pelos tratados assinados e por eles constarem da ordem jurídica interna. Conseqüentemente, tal como esperado por Simmons (2009), a incorporação dos tratados de direitos humanos situa as questões em um novo patamar de discussões políticas, aumentando os custos de posturas repressivas e anti-direitos, oferece argumentos e recursos legais para a ativação do sistema judicial, fomentando a mobilização social em torno da reivindicação de direitos, no sentido da exploração desses novos canais político-institucionais dentro do Estado.

A existência das redes transnacionais e suas dinâmicas criam a possibilidade de que a sociedade civil, que constantemente tem seus direitos humanos lesados, mobilize-se em prol das reivindicações dos direitos acordados em tratados internacionais de direitos humanos e recepcionados nas leis no âmbito doméstico. Por isso, a realização de denúncias são encorajadas e utilizam o respaldo dos tratados e das normas internacionais para influenciar na política doméstica. Devido às conexões benéficas e estratégicas das redes, um tratado aumenta as chances de sucesso já que é uma afirmação pública que o Estado está receptivo às normas dos direitos humanos (SIMMONS, 2009).

Beth Simmons (2009) expõe que os tratados internacionais de direitos humanos influenciam positivamente a que a sociedade civil se mobilize para reivindicar os direitos contidos nos acordos. Os tratados internacionais permitem que a sociedade civil possa lutar por novos padrões normativos para a vida em sociedade, tendo seus direitos garantidos e assegurados, criando para si uma nova forma de enxergar as relações entre indivíduos, grupos e coletividades com o Estado. Assim, as normas criam uma nova forma de relacionamento da sociedade civil e o Estado, “acordando” a sociedade sobre os direitos e formas pelas quais podem buscar uma nova identidade (SIMMONS, 2009, p. 139-41).

Direitos humanos que são negligenciados no âmbito nacional, mas que são respaldados no cenário internacional devido à celebração e entrada em vigor de tratados internacionais, criam uma legitimidade para a ação e mobilização da sociedade civil na demanda de seus direitos infringidos, e esse respaldo de normas internacionais cria maiores chances de uma mobilização bem sucedida (SIMMONS, 2009, p.128). Sendo assim, a ratificação de tratados cria a oportunidade para que a sociedade civil utilize as leis e padrões normativos internacionais como uma ferramenta para fazer pressão e realizar cobranças de mudanças práticas domesticamente (SIMMONS, 2009).

### 3. O QUE SÃO OS DIREITOS HUMANOS?

Este trabalho tem como objetivo apresentar a relação dos povos indígenas com o direito internacional, suas conquistas e restrições em termos de direitos fundamentais e seu relacionamento com o Estado brasileiro nos anos de 1996 a 2009. Será abordado o acesso dos povos indígenas aos seus direitos através, entre outros textos normativos, da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), Convenção Americana de Direitos Humanos e Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas (DNUDPI), sobretudo no que diz respeito à luta pela autodeterminação e ao direito sobre a terra. Os povos indígenas são reconhecidos pela ONU como povos que possuem historicamente autogoverno (ANTONIO BRITO, 2014). Na Declaração de Mataatua<sup>3</sup> feita em 1993, por exemplo, são apresentados “com seus próprios idiomas e culturas, leis e tradições, e que a livre determinação é uma condição prévia para conquistarem a liberdade, a justiça e a paz, dentro dos Estados como na comunidade internacional”, sendo esses pontos discutidos até a atualidade no que diz respeito aos direitos dos povos indígenas. O ano de 1993, foi um ano que marcou de forma internacional os povos indígenas, além da Declaração de Mataatua, em 1993 a ONU proclamou o Ano Internacional das Populações Indígenas do Mundo, e pela primeira vez falou-se na criação de um Fórum Permanente encarregado das questões relacionadas aos povos indígenas.

A incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro gera para o Brasil a obrigação de reconhecer a prevalência supralegal da norma internacional sobre a norma interna. A proteção aos direitos humanos consta também na Constituição brasileira de 1988, o que justifica o esforço de pesquisa deste projeto. É necessário analisar até que ponto, uma vez internalizados esses instrumentos internacionais de direitos humanos, houve de fato uma melhoria das garantias dos povos indígenas brasileiros. Uma vez que, ao longo dos anos, as políticas adotadas por países da América Latina em relação aos povos tinham como objetivo a incorporação forçada e violenta desses povos na sociedade nacional para o alcance de uma sociedade homogênea, causando um genocídio e etnocídio dessa minoria (ANTONIO BRITO, 2014).

Entendemos o termo “direitos” nesse trabalho como um conjunto de valores que orientam a sociedade e as normas elaboradas, tendo um significado para além do sentido jurídico (Giuseppe Tosi, 2005). Com a história vemos que as regras e normas, contrato social,

---

<sup>3</sup> Declaração de Mataatua foi elaborada na Nova Zelândia pelo Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

são fatores essenciais para o funcionamento das relações sociais, conduzindo o comportamento humano de todos que são submetidos a elas. As primeiras ideias sobre direitos, mas ainda não como os atuais direitos humanos, surgem no fim da Idade Média, quando há uma transição da concentração de poder da mão do rei para a mão de uma burguesia que buscava conquistar para si alguns privilégios e mais liberdades, as quais complementariam os seus interesses políticos e econômicos (Rogério Leal, 2000). Na Era Moderna, com a doutrina dos direitos naturais, o indivíduo com seus direitos ficou consolidado no centro da reflexão moral como a principal fonte de reivindicações (Rogerio Taiar, 2009). Locke foi o pensador mais influente na doutrina dos direitos naturais. Para ele, o objetivo e a razão de ser do Estado é, justamente, garantir os direitos das pessoas que o integram e o indivíduo possui uma série de direitos naturais, derivados da lei natural. Um exemplo, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão tem o objetivo de garantir os direitos naturais e inalienáveis do homem: liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão. Segundo Giuseppe Tosi, na Idade Moderna ganha-se a percepção de que o homem já nasce com certos direitos que lhe são inalienáveis. As leis e declarações passam a ser guiadas pelo direito natural, criando assim precedentes históricos para a ascensão dos direitos humanos, tal como conhecemos hoje, após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente da sua raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Incluindo o direito à vida e à liberdade, liberdade de opinião e expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre outros. Todos têm direito a estes direitos, sem discriminação, inclusive os povos indígenas.

O conceito de direitos humanos implica centralmente uma série de obrigações do Estado em relação ao indivíduo. Transformando os direitos humanos em um conceito particular, relacionado com a dignidade, segurança ou respeito pelo indivíduo, tendo um matriz conceitual distinta.

A proteção dos valores humanos é uma forma de promover uma coexistência mais pacífica, próspera e plena da humanidade, posto que o princípio da humanidade está ligado aos direitos humanos, dignidade de vida e valores humanos (Garbin, Isabela. 2021). Direitos humanos são prerrogativas que todos os seres humanos têm, e cabe aos Estados a obrigação de promover, proteger e garantir esses direitos aos seus cidadãos.

Muñoz (2014) traz em seu texto o surgimento dos direitos humanos no cenário internacional. O conceito foi formalmente adotado após o final da Segunda Guerra, pela inclusão na Carta das Nações Unidas e adoção da Declaração Universal dos Direitos

Humanos (DUDH). O artigo 1º da Carta das Nações Unidas foi elaborado tendo em vista a preservação da paz e segurança internacional, promoção de relações amigáveis entre as nações e a promoção da cooperação em questões econômicas, sociais, culturais e humanitárias.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, como um novo documento em prol dos direitos humanos, diz que eles são normas e regras que reconhecem e protegem a dignidade da vida humana. Sendo direitos universais e inalienáveis, todas as pessoas detêm esses direitos, e os indivíduos não podem perdê-los ou desistir deles. São direitos indivisíveis, não havendo uma hierarquia entre os direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é um documento que marcou a história dos direitos humanos, sendo elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos.

O artigo 7 da DUDH especifica que todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, à igual proteção da lei: “Todos têm direito à igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.”

A DUDH expressa ainda

“o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.” (Declaração Universal de Direitos Humanos. 1948.)

Depois da DUDH, as Nações Unidas definiram uma ampla matriz de direitos internacionalmente aceitos, incluindo direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. O Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos da ONU, por exemplo, reforça ainda mais os direitos humanos sem distinção:

“Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem no seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição, os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem distinção alguma de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”. (Pacto Internacional, artigo 2. 1966)

A ONU também estabeleceu mecanismos para promover e proteger esses direitos, pressionando os Estados a cumprirem suas responsabilidades. O principal organismo sobre direitos humanos é o Conselho de Direitos Humanos da ONU, que foi criado pela Assembleia Geral em 2006. O Conselho substituiu a Comissão de Direitos Humanos, que era até então o principal órgão sobre o tema<sup>4</sup>. Ele é formado por 47 representantes de Estados-membros e está encarregado de fortalecer a promoção e a proteção dos direitos humanos em todo o mundo, abordando situações de violações de direitos humanos e fazendo recomendações sobre elas, inclusive respondendo a emergências de direitos humanos.

Além do Conselho, os Estados decidiram estabelecer outros regimes de direitos humanos, no sentido da prevenção ou punição de abusos por parte dos governos. Um regime internacional de direitos humanos é aquele que emana dos princípios da dignidade da pessoa humana e igualdade de direitos, expressando um conjunto de normas e regras sobre esse tema, e sendo uma forma de regular e monitorar o comportamento dos Estados.

No âmbito das Américas, o sistema interamericano de direitos humanos (SIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), é o regime regional prevalecente. Seu principal instrumento normativo é a Convenção Americana de Direitos Humanos, que foi firmada na Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos de 1969. Este sistema se inspirou na Convenção Europeia, e, assim, instituiu uma ampla gama de direitos civis e políticos, posteriormente acrescidos de direitos sociais, econômicos e culturais de tratados mais recentes. E, para assegurá-los, estabelece a Comissão de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O SIDH iniciou-se formalmente com a aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem na Nona Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, em 1948, onde também foi adotada a Carta da OEA, que afirma os “direitos fundamentais da pessoa humana” como um dos princípios fundadores da Organização. Desde a criação do sistema interamericano foram adotados vários instrumentos internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José). Posteriormente foram abrangidos mais temas como a tortura, pena de morte, violência contra a mulher e direitos econômicos, sociais e culturais. Estas normativas internacionais evoluíram para a construção de um arcabouço normativo que

---

<sup>4</sup> Existem vários outros organismos da ONU que se ocupam com discussões sobre direitos humanos, como a Assembleia Geral que já adotou cerca de 80 tratados sobre o tema e até mesmo o próprio Conselho de Segurança, que leva em consideração os direitos humanos nos debates sobre paz e segurança internacional.

reconheceu e definiu direitos, criando obrigações internacionais para os Estados e estabelecendo órgãos de monitoramento do cumprimento destas obrigações.

Cada esfera, seja ela doméstica ou internacional, tem seus respectivos mecanismos e instrumentos de direitos humanos, os quais são complementares. A existência de cada esfera é para salvaguardar os mesmos direitos, tendo uma maior eficácia na proteção dos direitos humanos. No que tange especificamente à Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), ratificada pelo Brasil em 1992, ela obriga os Estados-partes a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidas. Em seu artigo 1º, estipula o alcance desse dever sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. Esse mesmo artigo deixa claro que toda pessoa é considerada humana, sem nenhuma distinção.

A Convenção Americana de Direitos Humanos traz mais especificações sobre os direitos, como o direito à vida, liberdade de consciência e de religião e igualdade perante a lei. Abordando também as normas de interpretação, no seu artigo 29, não permitindo que o Estado se aproveite dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção para limitar o gozo dos indivíduos no exercício de qualquer direito.

A Comissão Americana de Direitos Humanos, segundo o artigo 41, tem a função de estimular a consciência dos direitos humanos nos povos das Américas e de promover a observância e a defesa dos direitos humanos, formulando recomendações aos governos dos Estados-membros quando considerar conveniente. Para que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos. As sentenças dadas pela Corte Interamericana, tal como nos casos dos demais tribunais internacionais de direitos humanos, ao contrário dos demais órgãos que fazem recomendações aos Estados (como a Comissão), são obrigatórias e vinculantes do ponto de vista jurídico. No entanto, a Corte Interamericana e os tribunais não possuem mecanismos para executar as sentenças à força e dependem da disposição de cumprimento dos Estados.

De modo sistêmico e estrutural, fica claro como o sistema internacional de proteção dos direitos humanos é constituído então por duas esferas, a global e a regional. A proteção global é feita pela Organização das Nações Unidas (ONU), que aplica suas competências no âmbito geral, quando destinada a todos os seres humanos. A esfera de proteção aos direitos humanos regionalmente é composta pelos sistemas europeu, sistema interamericano e o

sistema africano. Neste trabalho focaremos mais no sistema interamericano, do qual o Brasil faz parte.

#### 4. DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

Guillermo F. Margadant S. (1999) sugere que os povos indígenas começaram a se tornar um tema de discussões sobre minorias em 1953, com uma proposta da Sub-Comissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, que fazia parte da então existente Comissão de Direitos Humanos da ONU. Sendo assim, foi realizada uma sugestão à Sub-Comissão para que os povos indígenas fossem definidos como uma minoria étnica<sup>5</sup> (MOREIRA, 2018), visto que antes disso a proteção dos direitos humanos praticamente se limitava a determinadas legislações internas de Estados, então a partir dessa sugestão inicia-se discussões em prol aos direitos indígenas como minorias que deveriam ter seus direitos garantidos por leis. Desde então, no que concerne às conquistas normativas para os povos indígenas, em particular, para além dos direitos humanos previstos em todos os dispositivos já mencionados, destacam-se as Declarações da ONU e da OEA sobre Povos Indígenas e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre o direito à consulta livre, prévia e informada.

Posteriormente, com o fim da Liga das Nações, os direitos dos povos indígenas foram observados pela lente das Nações Unidas (ONU) e em 1971 a Sub-comissão sobre Prevenção contra a Discriminação e a Proteção de Minorias das Nações Unidas passou a realizar um estudo sobre o problema da discriminação contra povos indígenas, finalizado apenas em 1983 no relatório Martínez-Cobo<sup>6</sup>. O estudo define comunidades, povos e nações indígenas enquanto aqueles que têm continuidade histórica com sociedades pré-invasão e pré-coloniais e que se desenvolveram em seus territórios, considerando-se diferentes de outros setores das sociedades predominantes nesses territórios, ou em parte deles (MONTANARI JÚNIOR, 2011).

A Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas (DNUPI) foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 2007 e desde a sua aprovação os Estados e os indígenas de todo o mundo enfrentam desafios para a sua implementação. Os principais temas abordados na Declaração são a autodeterminação, direito à reparação pelo furto de suas propriedades, direito a manter suas culturas, direito à comunicação e direito ao consentimento livre, prévio e informado.

---

<sup>5</sup> Apenas em 1983 a Sub-Comissão finalmente apresentaria estudos e definições completas sobre povos indígenas, reunidas no famoso Relatório Martínez-Cobo (Moreira, 2018, p. 52).

<sup>6</sup> <https://www.un.org/development/desa/indigenouseoples/publications/martinez-cobo-study.html>

A Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas afirma que os povos indígenas são iguais a todos os demais povos e reconhecem ao mesmo tempo o direito de todos os povos de serem diferentes, contribuindo para a diversidade e riqueza das civilizações e culturas, somando com o patrimônio da humanidade. A Declaração é importante para promover a proteção dos direitos e liberdades dos povos indígenas e seu desenvolvimento, reconhecendo o indivíduo indígena e seus direitos específicos.

O primeiro artigo da Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas estabelece que os indígenas têm direito de desfrutar de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo direito internacional dos direitos humanos. A Declaração das Nações Unidas traz a preocupação pela proteção dos povos indígenas, sendo um instrumento criado pelos Estados para os Estados. O documento sinaliza a necessidade de que, apesar da existência de barreiras persistentes em vários governos, os povos indígenas deixem de ser reconhecidos pela sociedade internacional como “objetos”, ganhando o status de sujeitos ativos do Direito Internacional. Ser reconhecido como um possível sujeito do Direito Internacional remete a toda a luta histórica dos povos indígenas pela sua autodeterminação dentro dos Estados e suas buscas por apoio e participação no sistema internacional, como no Fórum da ONU.

Através de uma entrevista que foi publicada no livro “Povos Indígenas no Brasil 2001-2005”, o antropólogo brasileiro Eduardo Viveiros de Castro define os povos indígenas como uma comunidade indígena. A utilização do termo comunidade traz o significado de que os povos indígenas compartilham laços culturais e históricos com os ambientes do seu entorno, criando tradições que são passadas de gerações em gerações, perpetuando-se até os dias atuais. As tradições dos povos indígenas estão ligadas ao seu autogoverno e à sua relação com a terra, sendo assim sua relação com o Estado é de suma importância, uma vez que os dois precisam coexistir de forma harmônica.

Ainda no tema do reconhecimento internacional dos direitos dos povos indígenas, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi responsável por ser a primeira organização intergovernamental a trabalhar com a temática dos povos indígenas. A OIT, ainda atrelada à hoje extinta Liga das Nações, foi responsável por elaborar em 1936 a Convenção 50 sobre o trabalho indígena, em 1939 a Convenção 64 sobre contratos de emprego de trabalhadores indígenas e em 1939 a Convenção 65 sobre sanções penais a trabalhadores indígenas (MOREIRA, 2018).

Em 1989, quase três décadas após a Convenção 107 da OIT, criticada pelo seu caráter assimilacionista em face da mão-de-obra indígena, foi publicada a Convenção 169 da OIT

sobre povos indígenas e tribais. Ela foi responsável por alterar preceitos considerados obsoletos presentes na Convenção 107, incluindo em seu texto os conceitos de autodeterminação, ou seja, poder aos povos para a definição de suas condições políticas e determinação de seus desenvolvimentos econômico, social e cultural. A Convenção 169 então estabelece que é por meio de diálogos entre o governo e os povos indígenas que as necessidades dos povos indígenas serão estabelecidas e criadas políticas públicas e leis para que os direitos indígenas sejam respeitados e respaldados por lei, tratando também da questão da proteção das terras indígenas (MONTANARI JÚNIOR, 2011). Sendo assim, a Convenção 169 da OIT se torna a referência ao abordar os direitos indígenas no plano internacional.

Posterior à Convenção 169 da OIT, a elaboração da Declaração Universal dos Povos Indígenas foi iniciada em 1992 e concluída, com sua aprovação, apenas em 2007, sendo resultado de um grupo de trabalho da ONU<sup>7</sup>. Em 1994, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Década dos Povos Indígenas do Mundo, iniciada em 1995, visando a promoção da Declaração. Com base em uma diretriz da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 e depois de um período de avaliações, o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) criou o Fórum Permanente para Assuntos Indígenas em 2000, que pode realizar recomendações ao ECOSOC sobre a temática.

Todos esses avanços normativos foram duramente conquistados após mobilizações persistentes de povos indígenas e organizações indigenistas em redes transnacionais. A partir dos anos de 1960, movimentos sociais dos povos indígenas passaram a participar na política internacional com demandas direcionadas às organizações intergovernamentais. As variáveis políticas nas relações internacionais que catalisaram a formação de movimentos sociais e movimentos de resistência em função da proteção dos direitos indígenas foram conhecidas na América Latina inicialmente como pan-indianismo, que passou por transformações históricas nas últimas décadas até assumir o formato das redes e movimentos atuais. Por conta dessas pressões e esforços, as organizações regionais de direitos humanos trouxeram avanços na temática dos direitos indígenas. No cenário regional americano, a OEA, por exemplo, realizou em 1940 o Congresso Indigenista de Pátzcuaro, onde foi criado o Instituto Indigenista Interamericano. A Assembleia Geral da OEA delegou, décadas depois, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a responsabilidade de criar um instrumento judicial

---

<sup>7</sup> O aumento da preocupação da ONU se deu devido às pressões realizadas pelos povos e organizações indígenas, trabalhando a ideia dos direitos humanos coletivos. A Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas possui sete partes e trinta artigos tirando os parágrafos preambulares, e trabalha aspectos como a relevância dos direitos culturais e étnicos coletivos, direito à terra e aos recursos naturais nela presentes, a manutenção das estruturas econômicas e os modos de vida tradicionais, o direito consuetudinário e o direito coletivo à autonomia.

sobre os direitos dos povos indígenas, resultando na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e, em 1990, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos criou a Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas (MOREIRA, 2018).

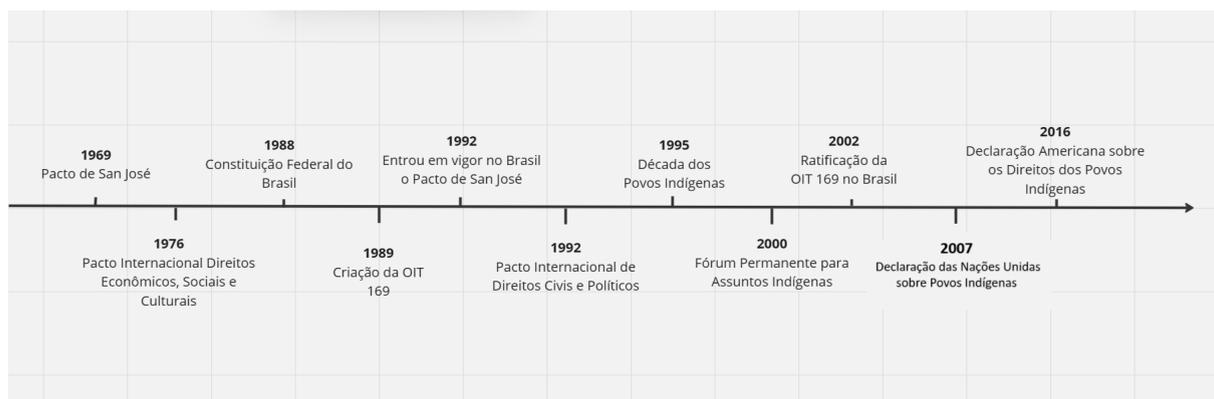
#### **4.1 POVOS INDÍGENAS E O ESTADO BRASILEIRO**

Historicamente temos os povos indígenas perdendo parte de sua identidade desde a chegada do colonizador em suas terras, já que eram vistos como povos exóticos e primitivos que deveriam ser educados aos moldes europeus e, para tanto, foram submetidos ao regime escravocrata até 1755 no Brasil, sem mencionar muitos outros tipos de violências patrocinadas por autoridades e atores privados que se estendem até hoje. Os povos originários são categorizados pela sociedade hegemônica branca como um "Outro" inferiorizado, homogêneo e racializado, em um movimento que não reconhece as suas muitas identidades diferentes e lhes nega a devida proteção. Um exemplo da falta de preocupação histórica com os povos indígenas é o fato de o primeiro tratado a abordá-los com um enfoque devidamente protetivo ter sido a Convenção nº169/Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT, apenas no ano de 1989 (OIT, 2021).

A Convenção nº169 da OIT é um tratado internacional que representou o consenso entre os governos e instituições participantes sobre os direitos dos povos indígenas e tribais dentro dos Estados-membros. A Convenção nº169 diz a respeito às culturas e formas de vida dos povos indígenas, reconhecendo a eles o direito das terras e recursos naturais, além de buscar superar a discriminação sofrida por esses povos. Desse modo, a Convenção busca incluir os povos indígenas nas tomadas de decisões que impactam a sua vida, dando o poder de participação por meio do direito à consulta livre, prévia e informada.

Trata-se do único tratado específico para povos indígenas que foi ratificado pelo Brasil, em 25 de julho de 2002. O Brasil também ratificou e internalizou quase todos os outros tratados de direitos humanos existentes que, embora não digam respeito especificamente aos povos indígenas, também se estendem a eles.

Linha do tempo:



Fonte: autoria própria

Em paralelo a esses documentos internacionais, a Constituição Federal de 1988 trouxe também novos termos sobre o tratamento dos povos indígenas no Brasil. Tendo um capítulo específico para abordar o tema, de número VIII, traz a garantia indígena do seu direito de manter e preservar a sua cultura, costumes, crenças, língua e tradições e reconhece aos povos nativos o direito originário às suas terras, ameaçado nos últimos anos pela argumentação do marco temporal. Outro fato importante é o de que a Constituição garante aos povos indígenas a capacidade processual quando, no passado, eles eram impedidos de acionar o sistema judicial e dependiam exclusivamente da atuação da FUNAI na representação de seus interesses.

Por exemplo, em 2003, quando o grupo indígena Panará, no Mato Grosso, ganhou uma ação judicial contra o Estado, a União foi condenada a pagar uma indenização milionária pelos danos que causou ao forçar os Panarás a se deslocarem de suas terras para a construção da rodovia BR-163, na década de 1970. Sendo assim, os povos indígenas podem acionar o sistema judicial quando têm seus direitos infringidos tanto por pessoas, quanto pelo próprio Estado brasileiro.

Apesar dos povos indígenas se enquadrarem como um grupo étnico minoritário que deve ser protegido segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, há um grande conflito sobre esse assunto. Os Estados pós-coloniais, ainda que formalmente democráticos, têm dificuldades de equacionar as necessidades dos povos indígenas com o seu interesse nacional e as demandas da sociedade hegemônica não indígena. Um exemplo desse conflito é que, até hoje, os povos indígenas não são plenamente reconhecidos como povos dentro da aplicação do direito internacional. Essa falta de reconhecimento nega aos povos indígenas o exercício pleno dos seus direitos de autogoverno e autodeterminação sobre seus territórios.

Uma tentativa de resolver questões de nomenclatura e de contribuir para os debates sobre esses temas pode-se ver na Declaração de San José, que traz o conceito de etnodesenvolvimento. Tanto a Declaração de San José quanto a Declaração de Barbados, desde as redes da sociedade civil pró-indígena que reuniam antropólogos, intelectuais, indigenistas e religiosos, pressionaram os Estados e as organizações internacionais a mudar sua visão sobre povos indígenas, mas não são tratados de direitos humanos vinculantes reconhecidos pelo Estado brasileiro.

Etnodesenvolvimento deve ser entendido como preservação cultural; capacidade de decisão quanto ao futuro; exercício de autodeterminação e estabelecimento de organizações próprias de poder. E isso significa admitir que o grupo étnico é uma unidade política administrativa com autoridade sobre seu território (Declaração de San José, 1981, item 3).

O etnodesenvolvimento cria a possibilidade de uma identidade nacional heterogênea e que atende a necessidade de autodeterminação dos povos indígenas dentro do território nacional, dando a autonomia política do território demarcado para aquele povo e permitindo a autogestão dos povos. No entanto, a discriminação étnico-racial, expressa por um forte e arraigado racismo, e as pressões políticas e econômicas que incidem sobre os territórios indígenas ainda mantêm os Estados e o Brasil, em particular, muito distantes da ideia desse conceito defendido pelos movimentos indígenas e indigenistas.

Nesse sentido, é preciso ressaltar que os povos indígenas têm sua identidade cultural intrinsecamente ligada à terra, sendo ela fonte de vida para os muitos povos indígenas. Podemos assim considerar a falta de demarcação e proteção das terras indígenas como uma tentativa de extermínio desses povos, de tal modo que a proteção internacional dos direitos humanos deve salvaguardar a identidade dos indígenas e seu vínculo umbilical com o direito à terra, uma vez que se trata de um grupo minoritário que deve ser protegido. Essa falta de demarcação e proteção das terras indígenas é uma consequência direta do sistema capitalista e colonial, que define a terra como um bem material e uma mercadoria nesse sistema.

A Declaração de Barbados, a partir da década de 1970, trouxe uma nova maneira da antropologia enxergar os povos indígenas, reconhecendo os mesmos e buscando mostrar a responsabilidade dos Estados com os povos indígenas e com o atendimento de suas carências. A Declaração, que tampouco se trata de um tratado internacional, influenciou decisivamente o modo de pensar e tratar os indígenas, denunciando os enfoques até então predominantes de assimilacionismo e integração forçada. Embora tenha apresentado suas ideias como recomendações e não tenha sido capaz de determinar as ações dos Estados, suas reflexões são

antecedentes importantes que prepararam o terreno tanto para a Convenção 169 quanto para as Declarações da ONU e da OEA sobre direitos dos povos indígenas. Durante a reunião em Barbados foi produzida a “Declaração sobre Identidade Étnica e Liberdade Indígena” que, após passar por rodas de discussões entre os cientistas e antropólogos presentes, chegou à conclusão de que a “liberdade dos povos indígenas faz parte do projeto de liberdade dos povos americanos” (COLOMBRES, 1975, p.36)

A identidade indígena é intrinsecamente ligada a terras, mas vai além delas, abrangendo os próprios idiomas, culturas, tradições e leis. Todos esses fatores são indispensáveis e devem ser respeitados e garantidos, sendo assim a autodeterminação imprescindível para os indígenas. A Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou, depois de muitos anos de negociações diplomáticas e pressões dos povos indígenas de todo o continente, a Declaração Americana dos Povos Indígenas em 2016. Entre outros pontos, ela ressalta que:

Os povos indígenas têm os direitos coletivos indispensáveis para sua existência, bem-estar e desenvolvimento integral como povos. Nesse sentido, os Estados reconhecem e respeitam o direito dos povos indígenas à ação coletiva; a seus sistemas ou instituições jurídicos, sociais, políticos e econômicos; às próprias culturas; a professar e praticar suas crenças espirituais; a usar suas próprias línguas e idiomas; e a suas terras, territórios e recursos. Os Estados promoverão, com a participação plena e efetiva dos povos indígenas, a coexistência harmônica dos direitos e sistemas dos grupos populacionais e culturais (Declaração Americana dos Povos Indígenas, 2016, art. 6.).

No plano da Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, seu artigo 12 explicita que toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião, inclusive os povos indígenas. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado. E ninguém pode ser submetido a medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças. Porém, historicamente, assim como o direito à terra, essa é uma questão constantemente desrespeitada, desde a colonização do Brasil, durante as missões Jesuítas, e atualmente pelos sítios religiosos e culturais indígenas queimados.

Portanto, apesar da existência dessa Convenção e de outros tratados e declarações, os direitos dos povos indígenas enfrentam uma grande complexidade, prolongamento das discussões e dificuldade de execução em plano nacional. Consequentemente, os indígenas sofrem com a perda de seus territórios e têm suas culturas ceifadas.

As limitações jurídicas e burocráticas desses documentos internacionais e dos organismos internacionais responsáveis pela sua difusão, acompanhamento e monitoramento favorecem o Brasil, enquanto Estado sob acusação de violação dos direitos humanos, em detrimento das demandas indígenas. Isso tem permitido ao país protelar a demarcação de terras, manter os povos indígenas em situação de escalada de violência, em especial em áreas de conflito fundiário e terras de retomada de territórios tradicionais, sem mencionar a precarização da educação e da saúde e a falta de acesso à justiça.

O reconhecimento dos povos indígenas como povos possuidores de natureza e estatuto próprio dentro do território nacional vai contra o desejo do Estado pós-colonial de criar uma identidade nacional homogênea, pois o reconhecimento representaria a existência de um verdadeiro Estado multiétnico e a perda do mito unificador da identidade de nação. O desejo de ter uma identidade nacional homogênea no Brasil pode ser considerado um equívoco, principalmente devido à sua colonização e aos processos que se seguiram para a formação do Estado brasileiro.

A ideia de um Estado brasileiro como uma população homogênea, pelo menos do ponto de vista jurídico, foi - ou deveria ter sido - abandonada quando o Brasil reconheceu os povos indígenas através da assinatura da Convenção 169 da OIT e os incluiu em capítulo específico da Constituição de 1988. Antes disso, o século XX já tinha trazido outras inovações para o âmbito de direitos indígenas, como o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) com sua política indigenista, que posteriormente foi substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Porém, até hoje, ainda é possível ver a difícil luta indígena pelas terras, recursos e pela sua autodeterminação.

A FUNAI é responsável formalmente por desenvolver em conjunto com os órgãos parceiros a fiscalização da proteção territorial indígena, para que se cumpra o uso exclusivo dos recursos naturais ali presentes por esses povos conforme diz o artigo 231 da Constituição Federal. Apesar da sua existência dos órgãos parceiros que deveriam atuar para garantir os direitos indígenas previstos na Constituição, na prática a execução dessas atividades se torna falha tanto pela falta de recursos (financeiros e humanos) e alta burocratização do processo quanto pelos interesses contrários da rede de coalizão do Estado, ou seja, por poderosos interesses de atores políticos e econômicos que orbitam em torno dos agentes estatais e influenciam decisões e políticas públicas anti-indígenas. Por isso, é necessário buscar o âmbito internacional para fazer valer os direitos indígenas em solo nacional, e para isso pode-se recorrer às instâncias internacionais de direitos humanos em favor da proteção dos

direitos dos povos originários, tal como previsto pelos modelos analíticos bumerangue e espiral (Keck; Sikkink, 1998; Risse et al., 1999; 2013).

Em suma, o plano internacional tem se mostrado importante para a luta dos indígenas por seus direitos frente aos Estados nacionais, mas ainda se trata de um processo político engessado que mostra poucos avanços em novas conquistas. Esse engessamento é causado pela definição de autonomia e autogestão que os povos indígenas buscam trazer em suas questões, sendo o oposto da busca dos Estados por integração e assimilacionismo.

A ação ou omissão do Estado brasileiro mostra o processo exploratório e de falta de reconhecimento pelo qual os povos indígenas passam e esse trabalho apresentará, a partir da análise das recomendações internacionais proferidas sobre o Brasil entre 1996 e 2009, mais informações sobre como a atuação ou falta dela pelo Estado impactou e tem impactado a vida dos indígenas no Brasil.

## 5. AUTODETERMINAÇÃO

Segundo Leandro Oliveira e Silva Katsuragi (2015), o surgimento do direito à autodeterminação dos povos teve início nas Revoluções Francesa e Americana do século XVIII. Os franceses referem-se a esse direito para evidenciar os valores patrióticos, sobrepondo a soberania popular em face do Estado absolutista e os americanos alegavam a autodeterminação como justificativa de sua independência da coroa britânica. No Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, estabelece-se que “Todos os povos têm o direito à autodeterminação”. Em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (ONU, 1966, art. 2)

Os artigos três e quatro da Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas (2007) estabelecem que os povos indígenas têm direito à autodeterminação e, em virtude dela, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais. Através da autodeterminação podem determinar livremente sua condição política, econômica, social e cultural, gerindo de forma autônoma seus assuntos internos.

A autodeterminação dos povos é defendida em diversos documentos normativos, ressaltando a sua importância como um direito fundamental a todos os seres humanos. Contudo, existe um conflito devido ao termo povo, gerando algumas leituras, segundo Oliveira (2015):

- a) “povo” minoritário governado por outro “povo” localizado no território do mesmo Estado;
- b) “povo” disperso em diversos Estados, neles vivendo como minoria, e sem Estado próprio;
- c) “povo” que vive como minoria no território de um Estado, mas com o entendimento que pertence ao território do Estado vizinho;
- d) “povo” disperso em diversos Estados, mas não em condição de minorias;
- e) “povo” que constitui a maioria localizada nos territórios, governados por outros Estados (por exemplo, os povos localizados nas colônias).

O termo “povo” tem significado, concretamente, a população permanente e não a ideia de uma comunidade definida por características compartilhadas (KAREN KNOP, 2015). Através dessa definição podemos ver que é possível ter dentro de um Estado mais de um povo

existindo em harmonia, não havendo a necessidade excludente de ter uma população homogênea. Podem, portanto, existir dois ou mais povos em um mesmo território, e é com essa definição de povo que os povos indígenas buscam ser reconhecidos e ter seus direitos garantidos pelo Estado.

Legalmente, o Pacto Internacional sobre direitos econômicos e culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, também fixa em seu primeiro artigo que todos os povos – inclusive os indígenas, em uma primeira leitura – têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, devem poder definir livremente seu estatuto político e o seu desenvolvimento econômico, social e cultural. A Assembleia Geral da ONU e a Corte Internacional de Justiça reconhecem que até mesmo os povos colonizados têm o direito legítimo de autodeterminação.

Além disso, essa autodeterminação dos povos deveria ser sempre interpretada em duas dimensões: interna e internacional. A interna refere-se ao estabelecimento da forma de governo pelo povo, e a internacional assegura a este mesmo povo a sua independência e soberania.

Muito antes do Pacto Internacional, o artigo 1º. da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) já estipulava que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade. Sendo assim, os Estados multiétnicos não deveriam gerar desigualdades entre a sua população e os direitos deveriam ser salvaguardados a todos.

De modo similar, pelo artigo 2º da DUDH, todos os seres humanos deveriam poder invocar os direitos e as liberdades proclamados na Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não deveria ser feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território de naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.

Contudo, na prática, uma análise dos documentos voltados a garantir direitos aos povos indígenas demonstra claramente que não se reconhecem, na plenitude devida, os direitos de autodeterminação em princípio inerentes à noção de povo aos indígenas em razão do fato de constituírem minorias étnicas no interior de Estados pós-coloniais. Nesse sentido, na Convenção 169, no artigo 1º, par.3, lê-se expressamente: “A utilização do termo “povos” na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.”

A Convenção 169 traz, assim, um bloqueio na autodeterminação dos povos indígenas, restringindo seus direitos e não os reconhecendo como sujeitos do Direito Internacional, de modo a retornar com a ideia de um objeto do Direito. No âmbito nacional brasileiro, a autodeterminação dos povos indígenas também continua não institucionalizada e aplicada. Apesar de terem “adquirido” alguns direitos, os mesmos enfrentam crises diárias, principalmente em relação à delimitação territorial e como deve-se usufruir de suas terras.

## **5.1 - AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL**

A autodeterminação dos povos indígenas se define pela autonomia de organizar seu território por seus sistemas econômicos, jurídicos e religiosos. Sendo uma luta pela independência social, política e econômica dessa população indígena, que teve as suas condições de vida subjugadas desde a colonização. O Pacto de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, que entrou em vigor em 1976, no seu primeiro artigo discorre, como já visto, sobre o reconhecimento da autodeterminação, assegurando a criação do seu próprio estatuto comunitário e do seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Essa autonomia de autogoverno para os povos indígenas não envolve a soberania estatal, mas sim uma relação interdependência, onde o Estado brasileiro e os povos indígenas podem existir no mesmo âmbito.

Os povos indígenas no Brasil enfrentam desafios significativos no exercício desse seu direito à autodeterminação. Apesar das proteções constitucionais e legais, os povos indígenas frequentemente não têm controle sobre as decisões que afetam suas vidas e terras, o que contraria frontalmente também a Convenção 169 da OIT. Mesmo quando suas terras foram oficialmente demarcadas e registradas, é possível observar, através de reiteradas e frequentes denúncias, as invasões de forasteiros e atividades de garimpo, grilagem e outros crimes socioambientais, que acabam privando os povos indígenas da autonomia de gestão das terras.

A autodeterminação dos povos indígenas está atrelada ao direito à terra, uma vez que a terra faz parte da identidade indígena, sendo a principal fonte de vida. A falta da efetividade de demarcação de terras influencia diretamente no poder da autodeterminação dos povos indígenas, conforme descrito no artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

"É através das terras que a população indígenas desenvolve as atividades fundamentais para a sua subsistência, como o cultivo do solo, a caça e a pesca, além de se estabelecerem enquanto sociedade organizada. A demarcação dessas terras deve garantir a manutenção do modo de vida dos povos indígenas e da propagação de suas tradições culturais, como seus costumes, línguas e crenças".(Constituição Federal Brasileira de 1988)

A autodeterminação indígena é, portanto, o respeito aos direitos dos povos indígenas, às suas culturas, línguas, e ao reconhecimento de suas terras. A autodeterminação é a possibilidade de condições para dar continuidade à história dos povos indígenas, garantindo seus modos de vida e territórios.

Apesar de existirem 734 terras indígenas reconhecidas no Brasil de acordo com o Instituto Socioambiental (ISA), apenas 496 passaram por homologação e registro até a realização desta pesquisa. A falta de fiscalização dos órgãos competentes para manter as terras indígena seguras tem intensificado os conflitos, mesmo em áreas já reconhecidas como terras indígena, o que ocasiona a vulnerabilidade desses povos.

O Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas (2008-2014), James Anaya, observou o desafio da temática de autodeterminação em primeira mão durante sua visita ao Brasil. Ao longo dos anos de 1996 a 2009, foram realizadas cinco recomendações sobre o direito da autodeterminação dos povos indígenas, sendo todas realizadas no ano de 2009 pelo relator. As recomendações feitas ao Brasil por ele sobre a autodeterminação discorriam sobre:

1. Os esforços que deveriam ser feitos para aumentar o controle dos povos indígenas sobre suas comunidades, territórios e recursos naturais, incluindo o reconhecimento efetivo das próprias instituições de autoridade e leis consuetudinárias dos povos indígenas, medida compatível com os padrões universais de direitos humanos;
2. Órgãos governamentais relevantes deveriam, na medida do possível, facilitar maior poder de decisão dos povos indígenas sobre a prestação de serviços do governo em suas comunidades e ajudá-los a desenvolver a capacidade de exercer efetivamente esse poder;
3. Os programas da FUNAI deveriam ter uma orientação específica para apoiar e capacitar o exercício da autodeterminação indígena e, para tanto, deveriam continuar a aumentar a representação indígena dentro de sua própria liderança e funcionários;
4. Todos os esforços deveriam ser realizados para melhorar a representação dos povos indígenas nas instituições legislativas, executivas e judiciais nos níveis local, estadual e federal, e os povos indígenas deveriam ter a personalidade jurídica necessária para agirem por conta própria em processos públicos e fazer valer seus direitos coletivos;
5. Assegurar consultas adequadas com os povos indígenas em relação a todas as decisões legislativas ou administrativas que os afetassem, de acordo com as normas internacionais aplicáveis;

Essas recomendações foram realizadas pelo Relator Especial, trazendo a problemática de autodeterminação como um direito fundamental para a preservação e continuidade dos povos originários. Apesar do governo brasileiro ter expressado o compromisso de promover os direitos dos povos indígenas inscritos na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, através do monitoramento que foi feito sobre as recomendações do Relator Especial James Anaya e publicado no Relatório Especial da ONU em 2009, é possível observar que nenhuma das recomendações feitas foi atingida ou implementada de forma satisfatória em território nacional. Essa falta de resposta às recomendações feitas foi acrescentada posteriormente na base de dados do CIMI, analisada por esta pesquisa.

Através da mesma base de dados, foi possível observar também que recomendações internacionais feitas em prol da autodeterminação foram menos frequentes em comparação àquelas sobre a demarcação de terras. Esse fato pode ser relacionado à problemática em torno da definição do termo povos e de sua conotação de direitos no sistema internacional. Contudo, vale salientar que os povos indígenas não buscam emancipação e separação do Estado Brasileiro, mas sim o poder de gestão de suas comunidades conforme seus costumes e crenças. A temática sobre a demarcação de terras, por sua vez, enfrenta menos empecilhos para a realização de recomendações e por isso elas são mais frequentes.

Para enfrentar esses desafios, eram e continuam a ser necessárias reformas para garantir que os povos indígenas possam exercer seu direito à autodeterminação dentro de uma estrutura política e diversificada. Isso inclui abrir mais acesso a indígenas em lugares de poder e tomada de decisões na política e em instituições que trabalham em prol dos povos indígenas, como a FUNAI. Além disso, os recursos financeiros concedidos às organizações indígenas oficiais devem ser examinados para garantir que estejam sendo destinados em montante suficiente e usados adequadamente.

## **5.2 - SOBERANIA VS. AUTODETERMINAÇÃO**

A autodeterminação dos povos indígenas não atenta contra a soberania nacional, nem representa negação do Estado ou não pertencimento à sociedade brasileira. Conseqüentemente, a demarcação de terras e o poder de administração dessas terras pelos povos indígenas são fatores determinantes para a autodeterminação dos povos que não conflitam com a ordem estatal e devem ser garantidos em reconhecimento e respeito ao caráter pluriétnico do Estado.

Nesse sentido, a demarcação de terras, por si só, não é suficiente. Ela deve vir

acompanhada do poder de autogestão e autodeterminação dos territórios. Só assim será possível superar a pressão violenta de uniformização e homogeneização das identidades e modos próprios de vida dos povos indígenas ao ideal e às práticas hegemônicas do sistema econômico e do nacionalismo dominante da sociedade não-indígena envolvente. Em outras palavras, a autodeterminação é imprescindível para que os povos indígenas possam viver de acordo com suas tradições. Sem esse complemento da autodeterminação, a demarcação de terras pode ser observada como um caminho com menos empecilhos, por ser considerada uma saída administrativa mais factível para o Estado. Porém, sem reconhecer devidamente a existência do direito da autodeterminação aos povos indígenas, o Estado brasileiro continuará a flertar com o violento mito de uma identidade nacional homogênea brasileira.

### **5.3 - COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA PROMOÇÃO DA AUTODETERMINAÇÃO INDÍGENA**

O sistema interamericano de direitos humanos é composto pela Convenção Americana, Pacto de San José, que consiste em um tratado para a garantia de direitos e liberdades dos cidadãos e que os Estados-membros devem respeitar. A Convenção Americana estabeleceu a Comissão (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) como órgãos responsáveis pelo monitoramento dos termos do tratado, que entrou em vigor em 1978.

O sistema interamericano expressa a sua preocupação na proteção e no respeito aos direitos dos povos indígenas. Em 1990, foi criada a Relatoria dos Direitos dos Povos Indígenas, tendo como objetivo prestar suporte aos povos indígenas nas Américas, principalmente aqueles expostos a violações de direitos humanos e em situações de vulnerabilidade.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) também desempenha um papel crucial na promoção da autodeterminação dos povos indígenas. A Comissão tem trabalhado ativamente para garantir os direitos dos povos indígenas e promover sua visão de autodeterminação. De fato, o Congresso Indigenista Interamericano afirmou em 1985 que os povos indígenas têm direito à autodeterminação, apesar de quaisquer acordos anteriores que possam tê-lo extinguido.

A Comissão Interamericana expressa a importância de uma proteção especial aos casos de demarcação de terras indígenas, uma vez que a identidade indígena é ligada à terra e sem a mesma o direito de autodeterminação e autogoverno se perde. A proteção dos direitos

deve basear-se no desenvolvimento econômico, social e cultural dos povos locais.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem promovido o direito à autodeterminação por meio de mecanismos de solução de controvérsias, incluindo questões de terra, recursos e patrimônio, essenciais para a autonomia dos povos indígenas. No entanto, os esforços da Comissão para promover o direito à autodeterminação encontraram desafios, incluindo potenciais conflitos com outros organismos internacionais e interesses dos Estados. Apesar desses desafios, a Comissão continua empenhada em promover a realização do direito à autodeterminação dos povos indígenas por meio de normas regionais e mecanismos de participação eficazes. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tornou-se uma importante defensora dos direitos dos povos indígenas, incluindo seu direito à autodeterminação e autonomia<sup>8</sup>.

#### **5.4 COMO OS ACORDOS E TRATADOS INTERNACIONAIS APOIAM A AUTODETERMINAÇÃO INDÍGENA NO BRASIL**

Acordos e tratados internacionais têm desempenhado um papel vital no apoio à autodeterminação indígena no Brasil. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas da OEA reconhecem os direitos dos povos indígenas à autodeterminação e a suas terras, territórios e recursos. Além disso, organizações internacionais e governos estrangeiros, ademais de organizações não governamentais (nacionais e internacionais) e movimentos sociais<sup>9</sup>, podem exercer pressão sobre o Brasil para que respeite os direitos dos povos indígenas e proteja suas terras. O Brasil ratificou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que exige que o governo consulte os povos indígenas de maneira significativa antes de tomar qualquer decisão que afete seus direitos e interesses.

Os instrumentos internacionais de direitos humanos reconhecem os direitos dos povos indígenas a suas terras, territórios e recursos, e os governos são obrigados a consultar os povos indígenas e permitir que eles participem da formulação, implementação e avaliação de planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento que podem afetá-los diretamente. Além disso, a UNDRIP afirma que os povos indígenas têm o direito de se

---

<sup>8</sup> O primeiro caso sobre povos indígenas a chegar à Corte IDH foi o caso do povo Xucuru, resolvido apenas em 2018, fora, portanto, do período de análise da pesquisa. Por conta disso, focou-se apenas na CIDH.

<sup>9</sup> O Congresso Nacional dos Índios Americanos (NCAI) expressa forte apoio aos povos indígenas que vivem na Amazônia brasileira na medida em que afirmam seus direitos de autodeterminação e autogoverno, bem como seus direitos às suas terras, territórios e recursos.

envolver ativamente no desenvolvimento de programas de políticas públicas que os afetem e na administração desses programas por meio de suas instituições, enquanto a Convenção 169 da OIT descreve seus direitos de manter suas tradições.

As estruturas internacionais estabeleceram os direitos dos povos indígenas à autodeterminação e à retenção cultural e territorial. A Convenção 169 estabelece padrões para consentimento livre, prévio e informado com os povos indígenas em questões que envolvem diretamente essa população, como o deslocamento da mesma.

## **5.5 DESLOCAMENTO DOS POVOS INDÍGENAS E AUTODETERMINAÇÃO**

O deslocamento forçado de povos indígenas é outra questão histórica que tem se agravado no Brasil. Esse deslocamento pode ser imposto pelo Estado, diminuindo a demarcação de suas terras ou os trocando de regiões, devido a projetos econômicos. Ou ainda pode se tratar de um deslocamento imposto devido à escassez de recursos, poluição de águas e degradação do solo.

O deslocamento dos povos indígenas tem sido um grande tema na sociedade brasileira devido à pressão exercida pela bancada agropecuária e a expansão da produção de gado, *commodities*, e garimpos, ademais da pressão do desmatamento e da grilagem. As disputas pelo uso do território e seus recursos naturais podem gerar conflitos como já observado no tópico de demarcação de terras.

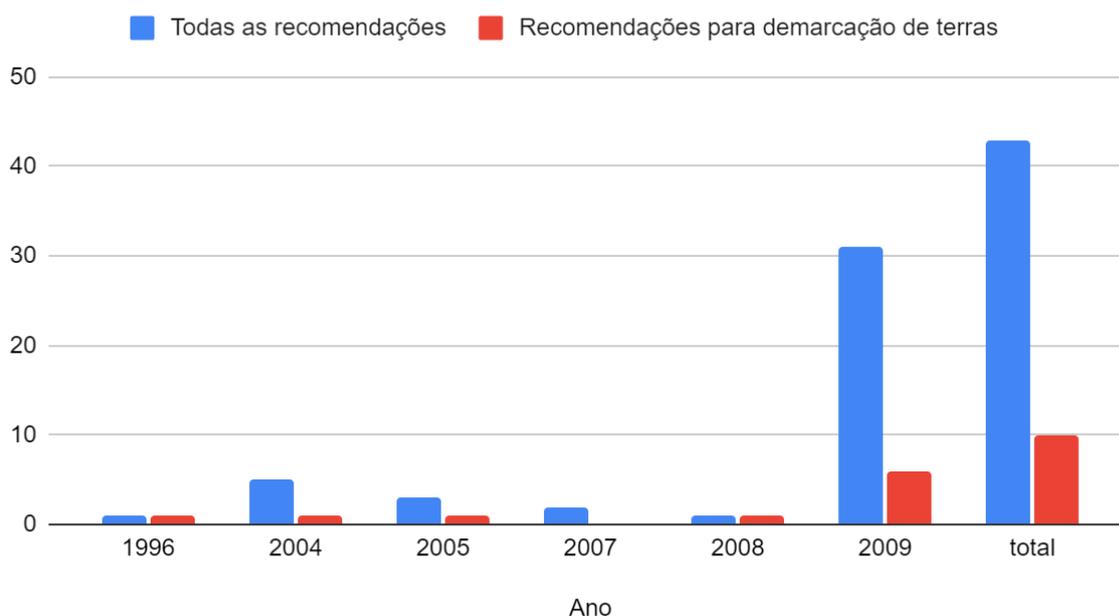
Em uma reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe, os governos da região chegaram à conclusão de: “Respeitar e garantir os direitos territoriais dos povos indígenas (...), e desenvolver políticas que garantam a consulta prévia, livre e informada nos assuntos que os afetam, em conformidade com o estabelecido na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas” (CEPAL, 2013a). O artigo 16 da Convenção 169 da OIT também reforça a questão do consentimento dos povos indígenas em casos em que é necessário realizar o deslocamento da população para outro local, sendo assim é necessário realizar uma consulta diretamente com a população que será afetada.

O deslocamento indígena fere diretamente o poder de autodeterminação desses povos, uma vez que são quebrados seus vínculos com a terra e as tradições que são realizadas naquela localidade. Além disso, pela sua violência, o deslocamento forçado impossibilita que os povos indígenas sejam consultados previamente e possam manifestar eventual discordância contra essa mudança.

## 6. DEMARCAÇÃO DE TERRAS

A demarcação de terras é regulada no Brasil pelo Decreto nº1775/96, sendo de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, conforme está na Constituição Federal. A demarcação de terras é uma forma de identificar e sinalizar os limites dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a meta de 5 anos após sua promulgação para que todas as terras indígenas fossem demarcadas. Contudo, podemos ver na tabela abaixo que, no marco temporal analisado (1996-2009), foram realizadas 10 recomendações internacionais<sup>10</sup> na temática de demarcação de terras ao Brasil, pois o prazo estabelecido na Constituição não foi cumprido.

### Recomendações feitas ao Brasil



Durante os anos de 1996 a 2009, foram realizadas dez recomendações na temática de demarcação de terras diretamente ao Brasil. As recomendações feitas ao Brasil foram realizadas pelo Conselho de Direitos Humanos, pelo Comitê de Direitos Humanos, ECOSOC e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. As recomendações feitas no Relatório do Conselho de Direitos Humanos em 2009, realizada por James Anaya, tinham dois focos para a sua realização, sendo eles:

1. Medidas para aprimorar a capacidade de mediação da Funai e outras instituições governamentais relevantes para lidar com interesses conflitantes em relação às terras

<sup>10</sup> Todas as recomendações analisadas neste trabalho foram retiradas do Relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU realizado em 2009.

indígenas e recursos, e para trabalhar com governos locais e estaduais na implementação de tais mecanismos garantindo a proteção contra a discriminação, e oportunidades iguais para povos indígenas nesse sentido (ONU, 2009, p.23).

2. No exercício de quaisquer poderes que tenham em relação às terras indígenas, todas as instituições e autoridades públicas, tanto a nível federal quanto estadual, deveriam conhecer e adequar sua conduta às questões pertinentes e disposições da Convenção 169 e outros instrumentos internacionais aplicáveis que protegem os direitos dos povos indígenas à terras e recursos naturais, e essas proteções deveriam ser fortalecidas pela legislação nacional (ONU, 2009, p.23).

Essas recomendações realizadas tinham seus objetivos pré-determinados e descritos de forma clara, para que assim fosse possível medir o avanço das ações realizadas pelo Estado para atingir de forma satisfatória as recomendações feitas. O Comitê de Direitos Humanos, organização que também realizou recomendações ao Brasil sobre a demarcação de terras indígenas, em 2005, abordava a importância de que a demarcação de terras indígenas fosse realizada de forma mais rápida e efetiva, aplicando medidas penais em casos de violações dos direitos indígenas.

Em 2009, a recomendação a respeito do aceleração na demarcação de terras voltou a ser realizada, mas por parte da ECOSOC, que também recomendou medidas a respeito do desmatamento de terras como uma forma de proteção aos direitos socioambientais dos povos indígenas e sua relação intrínseca com a terra (CIMI, 2009).

Como exposto anteriormente, a demarcação de terras é abrangida pela Constituição Federal de 1988 e é de responsabilidade do Poder Executivo. Para uma terra ser reconhecida como propriedade dos povos indígenas e ser demarcada é necessário passar por algumas etapas, sendo elas:

Etapas do processo de demarcação de terras indígenas no Brasil	
Etapa	Como ocorre
Identificação	É de responsabilidade da Funai a designação de um antropólogo para a realização de estudos que serão a base para o trabalho técnico de demarcação de terras indígenas. Ao final é produzido um relatório para apreciação da Funai, que deve ser aprovado em até 15 dias
Declaração dos limites	Após a identificação e a análise de possíveis contestações, a declaração dos limites da terra indígena é realizada pelo Ministério da Justiça

Demarcação física	A Funai realiza a demarcação física após a declaração dos limites da terra indígena. Caso haja não indígenas no interior da área, a sua realocação é de responsabilidade do Incra
Homologação	O presidente da república torna oficial a demarcação por meio de um decreto
Registro	A terra indígena é registrada no cartório de imóveis da comarca local e na Secretaria de Patrimônio da União (SPU)

Fonte: Brasil Escola, 2013.

No marco temporal analisado (1996-2009), o Brasil teve dois presidentes, sendo Fernando Henrique Cardoso (FHC) o chefe executivo nos anos de 1995 a 2002 e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) de 2003 até o ano de 2010. Ambos os presidentes foram responsáveis pela maior quantidade de homologações de terras indígenas na história do Estado brasileiro e pelo registro delas.

Quantidade de homologação de Terras Indígenas por gestão presidencial no período analisado.	
Presidente	Homologação
Fernando Henrique Cardoso	145
Luiz Inácio Lula da Silva	79
Outros Governos	227

Fonte: CIMI. Mapeamento das terras indígenas, 2023.

O presidente Fernando Henrique Cardoso teve o governo que mais homologou terras indígenas na história no Brasil, reconhecendo vários territórios e iniciando o processo jurídico de demarcação. Contudo, a porcentagem de terras que tiveram o processo de demarcação finalizado foi de 2,93%, segundo o CIMI.

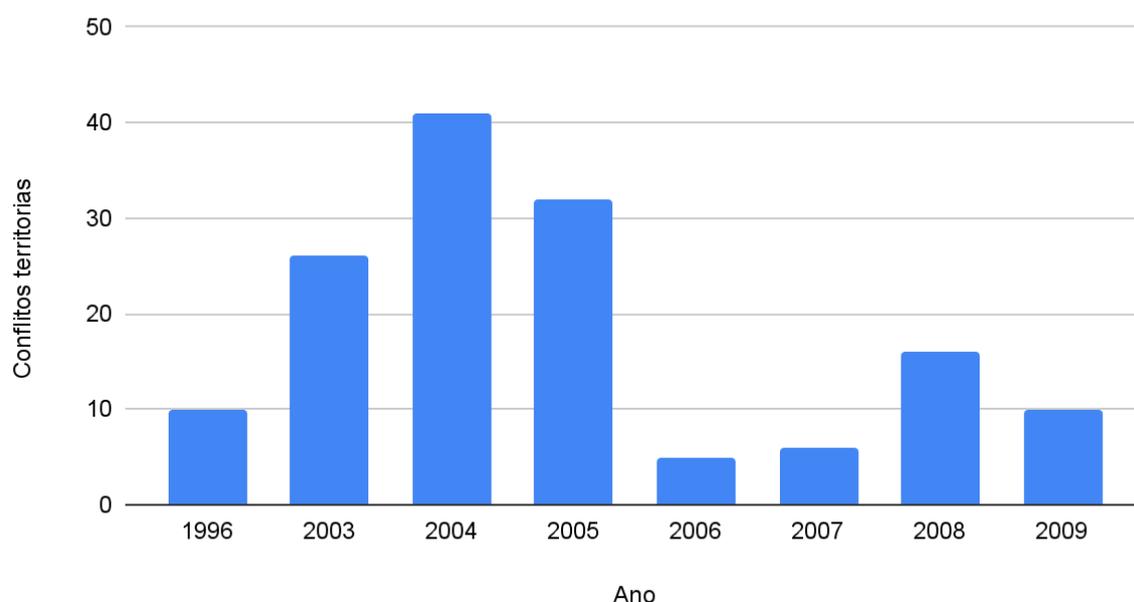
Em 2005, foram registradas diversas ações e reações perante homologação de terras indígenas, já sinalizando um aumento das dificuldades e bloqueios que têm existido desde então a essa agenda de demarcações, especialmente por parte do agronegócio. Naquele ano, o Movimento Pró-Roraima promoveu manifestações contra a homologação de terras indígenas e protestos foram realizados por indígenas em favor da desintrusão e reintegração de posse das terras demarcadas, já antecipando como o Estado de Roraima se converteria em foco de inúmeros conflitos em torno da terra indígena Raposa Serra do Sol, a partir dos quais a bancada ruralista desenvolveria depois a tese do marco temporal. Esse é um exemplo claro de

um dos diversos motivos que atrapalham o andamento da demarcação de terras indígenas no território brasileiro (CIMI, 2005).

Em 2008, 9 dos 16 casos de conflitos territoriais tiveram como causa principal a morosidade das autoridades na regularização das terras indígenas. Sendo que em alguns casos as terras já estavam na etapa de homologação, mas foi registrada a permanência de invasores nas terras e o governo federal não efetuou a desocupação da mesma (CIMI, 2008).

Outro fato recorrente durante a época analisada são os conflitos territoriais em terras já demarcadas ou em processo de demarcação. Podemos ver no gráfico a seguir como esse fato permanece durante os anos, mesmo com o números de casos variando com o tempo.

### Conflitos territoriais por ano



Segundo o relatório do CIMI de violência contra os povos indígenas no Brasil de 2003-2005, Mato Grosso do Sul era o estado brasileiro que concentrava a maioria dos casos de conflitos territoriais. Em 2003 os conflitos registrados envolviam a retomada das revisões dos limites territoriais de terras indígenas e reivindicação da identificação das terras. Naquele ano foi registrado um episódio caracterizado como um massacre pelo Ministério Público Federal: a polícia e os jagunços realizaram a retomada da terra indígena Taquara, durante uma madrugada de forma brutal, enquanto as famílias indígenas dormiam em um acampamento improvisado, durante a invasão o cacique Marcos Veron do povo Guarani-Kaiowá foi assassinado (CIMI, 2003). Nesse episódio podemos ver de forma clara não só o descaso com o progresso da demarcação de terras indígenas, mas também o próprio Ministério Público atuando contra os direitos

indígenas de demarcação de terras e do direito à vida.

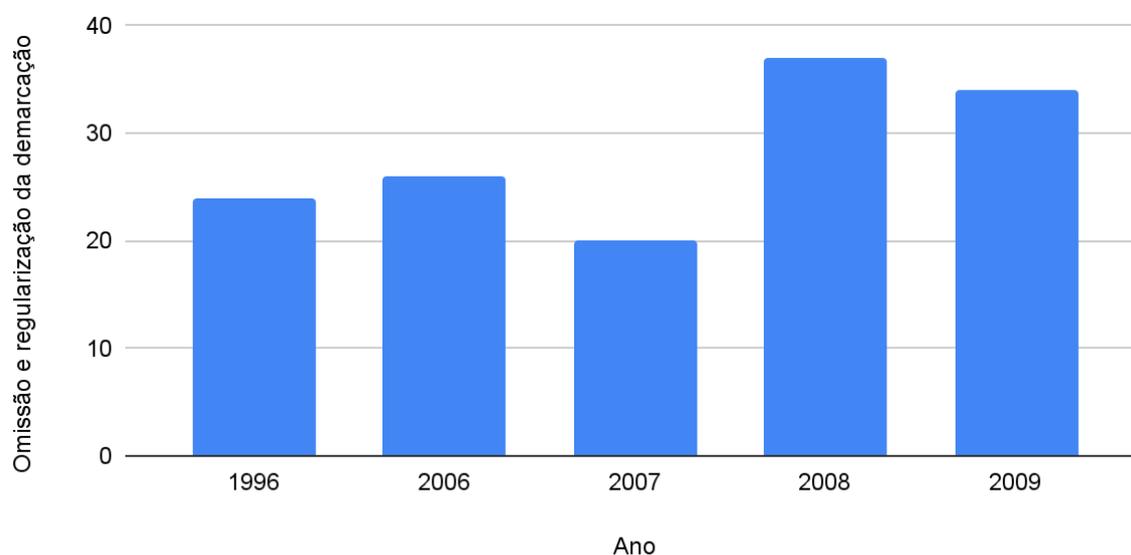
De modo geral, os conflitos no Estado de MS foram realizados tanto por parte de agentes privados, quanto por parte da Polícia Federal, essa que praticou abuso de poder durante o processo de reintegração de posse em terras indígenas. Ainda nesse período, foram registradas ações de fazendeiros, que reagiram a protestos realizados por indígenas, através de manifestações públicas, divulgações de informações tendenciosas e contratações de seguranças, assim espalhando calúnias, bloqueando estradas e movendo ações de reintegração de posse de terras. As ações organizadas tinham o objetivo de intimidar e cessar as atividades indígenas para a demarcação de terras. As ações contra a comunidade indígena foram realizadas, segundo os registros do CIMI, por fazendeiros, parlamentares, autoridades do Poder Executivo e polícia.

Em 2006, foram registrados 5 conflitos territoriais. Em um dos casos que aconteceu no Mato Grosso, o povo Xavante estava impedido de retornar à terra indígena Marãiwatsedé, embora ela estivesse homologada desde 1998. Posteriormente, com as terras já demarcadas, a comunidade ainda não podia e retornar a usufruir do território; em 2006 ele ainda estava em posse de terceiros não indígenas e o Ministério Público Federal não tinha intervido para a retirada dos mesmos<sup>11</sup>. Ainda no Estado do Mato Grosso, ocorreu outro conflito, esse relacionado à construção e pavimentação de estradas que cortavam terras indígenas, sendo possível observar que, mesmo com as terras demarcadas, os povos indígenas ainda podem não usufruir plenamente de suas terras com segurança e não intervenção.

---

<sup>11</sup> A população indígena Xavante em 2006 era constituída por cerca de 600 indígenas, que reivindicavam total controle sobre a sua terras, que já tinha sido demarcada. Segundo o antropólogo Estevão Rafael Fernandes “os posseiros continuam a se mobilizar e ocupar o território Xavante, sem manifestação por parte do Estado”. Cidades no interior da terra indígena crescem em uma ação articulada pelos fazendeiros da região, que trazem suas famílias de longe para ocupar a área. A terra foi declarada ocupação tradicional em 1993 e homologada em 1998, mas continua invadida. Os indígenas retomaram em agosto de 2004, tendo ficado acampados durante 10 meses à beira da BR-158, ocasião em que crianças morreram por desnutrição (CIMI, 2006)

**Gráfico 3: Omissão e regularização da demarcação de terras por ano**



O relatório do CIMI relata que, através dos anos de 1996 a 2009, foram registrados diversos casos de omissão por parte do poder público para o cumprimento do prazo para a demarcação de terras indígenas. A falta de ação na demarcação de terras ocasionou na vulnerabilidade dos povos indígenas, que ficaram à mercê da violência de proprietários privados que usufruíram das terras para atividades produtivas de extração de matérias primas e a agropecuária.

O processo para demarcação de terras possui etapas e cada etapa enfrenta processos de atrasos, ocasionando uma maior demora para a finalização da demarcação das terras. Por isso, o processo se torna ineficiente para povos indígenas que não têm as suas demandas atendidas.

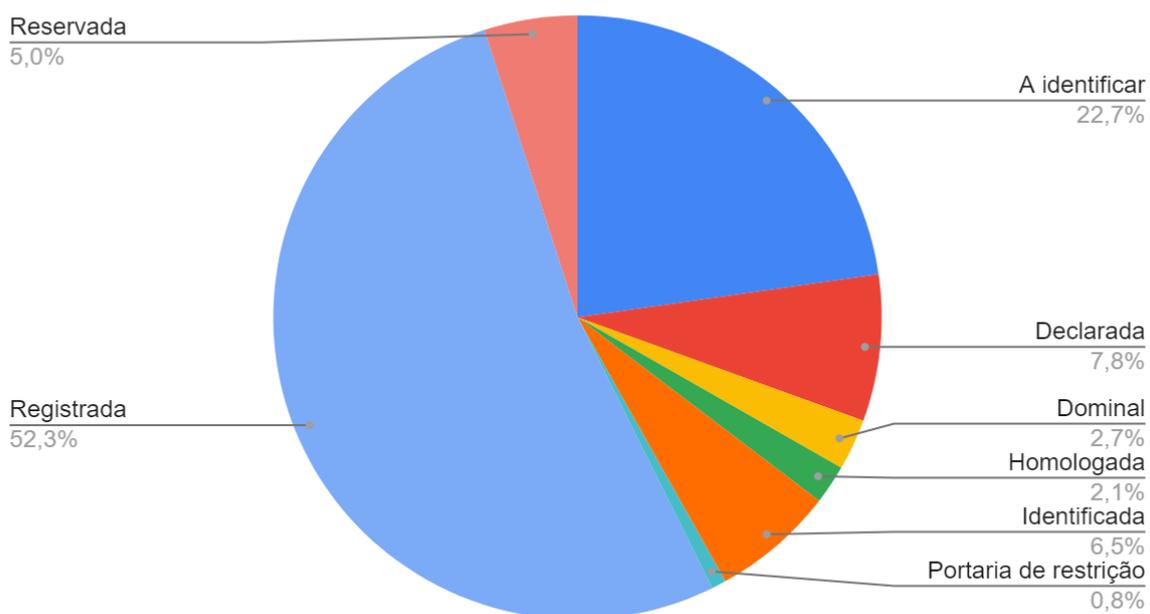
Através dos quadros é possível ver como a violência territorial é constante durante os anos analisados, mesmo com a variação da quantidade de casos registrados pelo CIMI. Podemos ver que, apesar das denúncias feitas pela organização, nenhuma atitude foi tomada de forma significativa para que houvesse mudanças nesses quadros de violência, que persistem até hoje e inclusive se agravaram nos últimos anos.

## **6.1 - SITUAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL**

No Brasil, existem atualmente cerca de Nesse número estão incluídas as terras já demarcadas, as que se encontram nas etapas do procedimento demarcatório, aquelas que se

enquadram em outras categorias que não a de terra tradicional e terras sem nenhuma providência do Estado para dar início à sua demarcação. Mesmo nos dias de hoje, a maioria das terras indígenas não tem sua demarcação garantida. Esse fato acarreta em conflitos e insegurança para essas comunidades e povos de todo o país (CIMI, 2023).

### Situação das Terras Indígenas no Brasil



Fonte: CIMI. Situação das Terras Indígenas no Brasil, 2023.

Quando adentramos nos oito anos de governo do presidente Lula, podemos observar o interesse de manter o bom discurso de aliado dos povos indígenas e favorável à demarcação dos territórios. O governo tentava passar a imagem de que se alinhava com as expectativas e necessidades dos povos indígenas. Porém, nas práticas cotidianas e em nome da preservação da governabilidade, as ações governamentais se afastaram da retórica de que se garantiriam os direitos indígenas, com iniciativas que se direcionaram para estimular a ambição dos segmentos que historicamente se opõem aos povos originários e suas demandas. Sendo assim, o governo buscava equilibrar e agradar os dois lados, povos indígenas e em sua maioria a bancada agropecuária (CIMI).

Como foi exposto, o presidente Lula foi um dos presidentes brasileiros que mais homologou terras indígenas, mas em contrapartida também tentou agradar a bancada ruralista. Seu governo criou, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), servindo

como uma plataforma de financiamento e apoio a empresas da agroindústria, do agronegócio, aos banqueiros, às empreiteiras da construção civil, aos conglomerados que investem nas grandes barragens, em mineração, na exploração madeireira e aos grandes latifundiários que se dedicam ao monocultivo ou à criação bovina (CIMI, 2007).

Apesar do presidente Lula ter demonstrado em parte um compromisso com a causa indígena, foram registrados diversos casos de violências e omissões sobre as causas dos povos indígenas. Uma medida para tentar atender as demandas indígenas foi a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o MPF, sobre a situação de Mato Grosso do Sul, no qual havia um comprometimento da Funai em realizar estudos de identificação e delimitação de áreas de ocupação indígena, mas desde então tem havido uma omissão sistemática por parte do órgão. Devido a omissão da Funai, o Ministério Público Federal assinou o Termo de Ajustamento de Conduta em 2007, que a Convenção 169 com base, que tinha como objetivo reconhecer o interesse dos povos indígenas sobre a posse das terras e que os governos deveriam adotar as medidas necessárias para determinar as terras indígenas (BRASIL/MPF, 2007, p.2-4). Se as terras estivessem demarcadas, conflitos territoriais poderiam ter sido evitados. Além disso, uma ação mais eficaz de proteção das comunidades e de punição daqueles que praticam as violências poderia ter abrandado, em parte, o sofrimento que lhes é imposto há décadas.

## 7. RESULTADOS E DISCUSSÕES

As lutas em prol dos direitos dos povos indígenas estão intrinsecamente ligadas às organizações transnacionais relacionadas aos direitos humanos e movimentos indigenistas, junto com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e com a Organização das Nações Unidas. A luta dos povos indígenas se mantém acionando os modelos teóricos apresentados neste trabalho, primeiro o modelo bumerangue da Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998) é ativado como uma estratégia para que seja criada uma política pública a favor de determinada causa indígena. Temos como um resultado do acionamento do modelo bumerangue a criação da Lei 169 da OIT, que gera um acionamento internacional em prol aos indígenas, que posteriormente é utilizado para realizar pressões para que o Brasil faça mudanças no seu ordenamento jurídico.

Após o acionamento do modelo bumerangue, o modelo espiral (Risse et al., 1999) é ativado, o acionamento dele se dá às pressões que as redes transnacionais exercem para gerar mudanças e quando essas não são feitas é feito represálias a fim de constranger o Brasil até que realize ações em favor as causas reivindicadas. O monitoramento das recomendações feitas pelo James Anaya, também faz parte do modelo espiral, uma vez que as recomendações para o Brasil são monitoradas pelas Instituições Internacionais, fato do Brasil ser um membro desses organismos internacionais e por consequência serem signatários dos tratados e acordos em prol aos direitos dos povos indígenas, dando abertura para que sejam feitas recomendações e que uma vez o Brasil ter se comprometido com elas, seja realizado o monitoramento até que de fato a recomendação seja realizada de forma satisfatória.

Por fim, podemos observar o impacto doméstico das normas internacionais (BETH SIMMONS, 2009), onde após ser superado o modelo espiral é criada a política pública a favor de determinada causa. Um exemplo do funcionamento deste modelo teórico é toda a luta dos direitos humanos dos povos indígenas, que se baseiam em normas internacionais que foram assinadas pelo Brasil ou por Instituições Internacionais que o Brasil faz parte, como as reivindicações que os povos indígenas realizam se apoiando na OIT 169.

A ONU e a Convenção Americana de Direitos Humanos têm organismos para realizar monitoramentos sobre os direitos humanos, inclusive em território brasileiro, visto que o Brasil é membro dessas instituições. Esses mecanismos, através de relatórios, dos monitoramentos e das denúncias feitas pela sociedade civil, acompanham a situação dos povos indígenas no Brasil, avanços e retrocessos perante as recomendações feitas.

Nessa etapa do trabalho, serão expostos dados a respeito da autodeterminação e sobre demarcação de terras indígenas no Brasil e o monitoramento que as instituições internacionais realizaram. Assim, serão analisadas as ações e atividades realizadas por cada governo em território nacional perante as recomendações internacionais.

## 7.1 GOVERNO FHC

O governo de Fernando Henrique Cardoso, presidente do Brasil nos anos de 1995 a 2002, como foi exposto anteriormente, esteve à frente do maior número de homologações de terras indígenas na história brasileira, totalizando em seu dois mandatos um total de 41.226.902 hectares de terras, segundo o Instituto Socioambiental. Em seu governo foi lançado o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia (PPTAL), que contava com recursos financeiros internacionais, via Banco Mundial e G-7, para a promoção de demarcações de terras. Contudo, seu governo também enfrentou conflitos de que foram vítimas os povos indígena. O Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil publicado pelo CIMI em 1996 foi o primeiro relatório sobre o tema publicado. Apesar do ineditismo na sistematização dos dados, o primeiro relatório já reunia nele diversas denúncias e casos de direitos dos povos indígenas sendo infringidos, como mostra um resumo dos casos na tabela abaixo:

<b>Violência contra o patrimônio – 1996</b>	
Violência/Agressão	Casos
Conflitos relativos a direitos territoriais*	10
Invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio*	109
Abuso de autoridade do Poder Público	13
Remoção ilegal	4
Contestação do Poder Público sobre a demarcação de terras/Conflitos relativos a direitos territoriais***	1749

Fonte: Quadro elaborado com informações do relatório sobre Violência Contra Povos Indígenas no Brasil 1996.

Através do quadro apresentado é possível ver o conflito a respeito das terras indígenas, pois apesar de o governo do FHC ter sido o governo que mais homologou terras indígenas, esse avanço veio acompanhado por um grande número de conflitos a respeito de direitos

territoriais e contestações sobre as demarcações. Esse número expressivo de conflitos a respeito da posse da terra é acompanhado pelo abuso do próprio poder público, que contestava demarcações de terras já realizadas e não realizou a desapropriação de terras para que passassem ao controle definitivo dos povos indígenas.

Apesar das recomendações, havia um conflito dentro do governo brasileiro a respeito dos direitos indígenas. O secretário-executivo do Ministério da Justiça, Milton Seligman, deu declarações contraditórias sobre os direitos indígenas a respeito da demarcação de terras, se colocando ao lado das pessoas que estavam se apropriando das terras antes da demarcação. Seligman dizia que “ gente que ocupa a área há 70 anos é obrigada a sair, sem direito a recurso. Isso não pode acontecer, nem mesmo em nome de um direito de 500 anos dos índios”(TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL, 1995). Ele considerava injusto que os “brancos” deixassem a terra e a solução para isso seria que ambos, indígenas e não indígenas, pudessem usufruir da terra, o que levou à criação do Decreto 1.775/1996 de modo a abrir o princípio do contraditório no processo de demarcação de terras, cabendo ao poder público buscar realizar isso de forma harmônica e não considerando, de antemão, sem possibilidade de possíveis contestações, que os povos indígenas detinham o poder sobre a terra antes da colonização.

O líder indígena Marcos Terena, que esteve presente nas discussões na ONU para a elaboração da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, declarou que o governo de Fernando Henrique Cardoso tinha começado mal a “Década do Índio”. A sua declaração trazia uma crítica ao Ministério da Justiça de Milton Seligman, que estava sendo favorável em realizar uma mudança na forma em que as terras indígenas eram demarcadas, sendo uma mudança que causaria mais dificuldades e conflitos para que as terras indígenas fossem demarcadas e uma vez demarcada não significaria que a terras seria de uso exclusivo dos povos indígenas. Segundo Marcos Terena, com a mudança pretendida, os “brancos” poderiam exercer atividades de forma legal em território indígena, numa espécie de convivência “pacífica” entre indígenas e não indígenas, violando assim o exclusivo usufruto das terras pelos povos originários (TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL, 1995)

No ano 2000, ocorreu a primeira Conferência dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil, reunindo três mil representantes de 140 povos indígenas, em um evento de oposição à comemoração oficial de 500 anos do Brasil. Essa reunião ficou conhecida como “Brasil outros 500”, na qual os povos indígenas solicitaram a revogação do Decreto 1.775/1996 e a demarcação e regularização de terras indígenas até o final de 2000 (CONFERÊNCIA INDÍGENA, 2000).

No que diz respeito ao poder de autodeterminação dos povos indígenas, em 2002, o Congresso Nacional aprovou o Novo Código Civil (Lei 10.406/2002), dando aos povos indígenas uma concepção jurídica sobre si mesmos. Através deste Novo Código Civil, os povos indígenas passaram a ser capazes de contrair direitos e obrigações por conta própria, deixando de ser tutelados pela FUNAI e de serem considerados “relativamente incapazes”. Em seu último ano de mandato, FHC ratificou a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho, a Convenção 169, que garante o poder dos povos indígenas para a preservação de suas instituições, valores, organização social, língua e cultura. Além disso, a Convenção 169 da OIT reforça que o Estado deve consultar os povos indígenas em casos de intervenções que possam afetar a vida desses povos.

A falta da efetividade de demarcação de terras e declarações feitas por representantes do poder público geram inseguranças nos povos indígenas, que continuam nesse período vivendo em um clima constante de violências. É possível ver que os conflitos com os povos indígenas seguem acontecendo, mesmo com a troca de governos no Brasil, ocorrendo um aumento de denúncias sendo realizadas e de recomendações internacionais.

## 7.2 GOVERNO LULA

O governo Lula foi marcado pela abertura de diálogos com diversas instituições e, com os povos indígenas, não foi diferente. Durante seu governo foram criados a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil<sup>12</sup>, o Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas e a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI). Seguindo FHC, Lula foi responsável pela homologação de 79 terras indígenas, somando um total de 18.685.766 de hectares de terras (ISA, 2023). Contudo, a homologação de terras indígenas foi acompanhada por alto número de casos de violências contra os povos indígenas, como mostram as tabelas abaixo:

<b>Violência contra o patrimônio – 2003 a 2005</b>	
<b>Violência/Agressão</b>	<b>Casos</b>
Conflitos relativos a direitos territoriais	99
Invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio	37

<sup>12</sup> A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) foi criada pelo Acampamento Terra Livre (ATL) de 2005, para tornar visível a situação dos direitos indígenas e reivindicar do Estado brasileiro o atendimento das demandas e reivindicações dos povos indígenas.

Fonte: Quadro elaborado com informações do relatório sobre Violência Contra Povos Indígenas no Brasil 2003-2005.

<b>Violência contra o patrimônio – 2006 a 2007</b>	
Violência/Agressão	Casos
Omissão e morosidade na regularização de terras	46
Conflitos relativos a direitos territoriais	11
Invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio	47

Fonte: Quadro elaborado com informações do relatório sobre Violência Contra Povos Indígenas no Brasil 2006-2007.

<b>Violência contra o patrimônio – 2008</b>	
Violência/Agressão	Casos
Omissão e morosidade na regularização de terras	37
Conflitos relativos a direitos territoriais	16
Invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio	41

Fonte: Quadro elaborado com informações do relatório sobre Violência Contra Povos Indígenas no Brasil 2008.

<b>Violência contra o patrimônio – 2009</b>	
Violência/Agressão	Casos
Omissão e morosidade na regularização de terras	34
Conflitos relativos a direitos territoriais	10
Invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio	43

Fonte: Quadro elaborado com informações do relatório sobre Violência Contra Povos Indígenas no Brasil 2009.

Através das tabelas é possível ver que o número de conflitos territoriais aumenta, principalmente durante os anos em que o CIMI não realizou o relatório<sup>13</sup>, entre 1997 a 2002, subindo de 10, no período de 1994 a 1995, para 99, de 2003 a 2005. Mesmo analisando os dados do relatório de 2003 a 2005, contemplando três anos, podemos considerar que houve 33 casos de conflitos territoriais por ano, em média, mostrando que as ações governamentais não

<sup>13</sup> O primeiro relatório feito pelo CIMI sobre Violência contra os Povos Indígenas no Brasil foi realizado analisando os dados de 1994 e 1995, o primeiro relatório a ser publicado foi o de 1996 e depois a partir de 2003 o relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil começou a ser publicado de forma anual

estavam sendo eficazes para a garantia dos direitos indígenas.

Os povos indígenas utilizam das redes transnacionais na busca dos seus direitos quando têm todos os seus esforços nacionais esgotados, buscando assim auxílio da rede transnacional para realizar pressão do Estado brasileiro. A rede transnacional se mostrou importante, nesses casos, também pelo monitoramento das ações governamentais, principalmente nos casos de demarcação de terras indígenas, visto que é um processo com várias faces e que demoram para ser realizadas.

Um exemplo do tempo da demora para que a terra demarcada seja, de fato, ocupada pelos povos indígenas é o caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Inicialmente, a demarcação foi realizada em 1998, durante o governo FHC. Apesar de ter sido demarcada, os povos indígenas não puderam ocupar essa terra e em 2005 os movimentos indigenistas retomaram a Terra Raposa Serra do Sol como uma das suas principais reivindicações. Mesmo com os fazendeiros que estavam ocupando esse território e o reivindicando a si, alegando a inconstitucionalidade da demarcação, o Supremo Tribunal Federal (STF) em 2009 confirmou a demarcação do território e determinou que os fazendeiros desocupassem o território. Após a declaração do STF, a Polícia Federal realizou uma operação no território para fazer valer a decisão do tribunal, contudo é possível ver que mesmo com a demarcação a ocupação de fato da terra enfrenta muitos empecilhos, sendo nesse caso demorou 11 anos para que as terras fossem passadas para o controle dos indígenas, sendo demarcada em 1998 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e somente em 2009 o STF se pronunciou confirmando a demarcação (FUNDAÇÃO FHC, 2023).

Na busca de tentar diminuir os conflitos com os povos indígenas e lhes garantir seus direitos, houve a criação de alguns organismos, como exposto acima. Em 2004, foi criado o Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas, que tinha a participação de movimentos indigenistas. O principal objetivo do Fórum era a criação de um Conselho Nacional de Política Indigenista, que teria a atribuição de coordenar as discussões e deliberações a respeito de novas políticas públicas.

O sistema internacional continuou realizando pressões e recomendações ao Brasil, pois a demanda dos povos indígenas não foi realizada de maneira satisfatória. Em 2006, o governo criou a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que se tornou responsável por deliberar a respeito de reivindicações prioritárias dos povos indígenas (Decreto s.n./2006). A CNPI era responsável por ser a principal ponte de diálogo entre o governo e os povos indígenas, contando com um corpo diversificado de pessoas que incluía representantes indígenas, governo e ONGs. Ela tinha como principal pauta também a criação do Conselho

Nacional de Política Indigenista, que se tornou realidade apenas em 2016.

Ainda em 2006, o presidente Lula convocou a Conferência Nacional dos Povos Indígenas, que tinha como objetivo reunir as reivindicações dos povos indígenas. A Conferência Nacional resultou em um documento que defendia maiores políticas públicas para os povos indígenas, maior efetividade da demarcação de terras e a aprovação de um novo Estatuto do Índio, incluindo uma maior participação indígena em órgãos consultivos e deliberativos do governo, objetivos que, grosso modo, não teriam avanços significativos nos anos seguintes e que continuam até hoje a ser foco de luta dos movimentos indígenas.

Em 2007, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas na ONU, discorrendo sobre o direito à autodeterminação e a preservação de idiomas, costumes e tradições indígenas. A Declaração ainda reitera a necessidade de respeito ao consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas sobre qualquer empreendimento governamental ou de outra origem que os afete.

Apesar de todos os instrumentos criados, a garantia aos direitos indígenas continuou enfrentando grandes empecilhos, sendo que no ano de 2009 foram realizadas mais três recomendações a respeito da demarcação de terras indígenas ao Brasil. O Relator Especial James Anaya informou que as medidas realizadas anteriormente não abrangiam de maneira satisfatória as demandas indígenas e por isso realizou as três recomendações, que também não foram cumpridas de maneira satisfatória segundo o relatório.

## 8. CONCLUSÃO

Ao discorrer sobre os referenciais teóricos dos modelos bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998), espiral (SIKKINK; RISSE, 1999) e do impacto nas normas domésticas abordado por Simmons (2009), compreendemos o mecanismo funcional das redes transnacionais, desde o desenvolvimento do processo nos âmbitos doméstico e internacional até suas especificidades para adesão das reivindicações da sociedade civil e das recomendações realizadas pelas Instituições Internacionais. Deste modo, salienta-se a importância que a sociedade civil e as redes transnacionais têm na luta pelos direitos humanos dos povos indígenas.

Entre os anos de 1996 a 2009, o Brasil manteve a participação em organizações internacionais, o que possibilitou o monitoramento em relação aos direitos humanos no território nacional. Essas organizações internacionais criaram novos mecanismos durante o período analisado, como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 2006, e Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2007.

O Governo do Brasil se mostrou comprometido em promover os direitos dos povos indígenas, uma vez que ratificou a Convenção 169 da OIT e pelo fato de ter adotado a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. O Brasil também tem em seu aparato jurídico normas constitucionais para a proteção dos povos indígenas, além de ter realizado ao longo dos anos programas e reuniões diretamente com as lideranças indígenas para ouvir as suas reivindicações.

O fato de o Brasil participar das organizações internacionais e das novas ferramentas de direitos humanos concedeu a abertura para que esses mecanismos realizassem o monitoramento dos direitos humanos e dos direitos dos povos indígenas no Brasil. Apesar desse monitoramento, não houve um progresso significativo em relação à autodeterminação dos povos indígenas. Sendo então, é necessário que haja mais esforços por parte do Governo brasileiro para garantir que os povos indígenas possam exercer de forma plena seu direito de autodeterminação, respeitando a diversidade entre os povos indígenas e possibilitando que ele possa controlar suas vidas, comunidades e terras, e fazendo parte das decisões que os possam afetar.

No que tange a demarcação de terras indígenas, o Brasil tem o processo para demarcação bem definido e estruturado, contudo o processo possui muitas etapas e por consequência é muito lento. Os Governos FHC e Lula, demarcaram e registraram uma considerável quantidade de terras, mas ainda há outras áreas de terras indígenas ocupadas por

não indígenas e que se mostram desafiadoras para que sejam entregues aos povos indígenas, como foi o caso da terra Raposa Serra do Sol.

Um dos problemas mais frequentes sobre a demarcação de terras indígenas é a ocupação não indígena das terras e os conflitos territoriais contra povos indígenas possuem diversos atores, madeireiros, posseiros, fazendeiros, Poder Executivo, Ministério Público, polícia, entre outros. Estes autores utilizam da força e ameaças em seu favor para alcançar os seus propósitos de utilização das terras. As tensões entre povos indígenas e ocupantes não indígenas têm sido especialmente agudas no estado do Mato Grosso do Sul, onde os povos indígenas sofrem com a grave falta de acesso às suas terras tradicionais, pobreza extrema e males sociais relacionados, dando origem a um padrão de violência marcada por numerosos assassinatos de indígenas, bem como pela perseguição criminal de indígenas por atos de protesto.

Os atrasos para a finalização do processo de demarcação das terras indígenas fazem com que os atores citados anteriormente se beneficiem e usufruam das terras. Sendo que a recomendação mais frequente realizada pelos mecanismos internacionais foi para que o processo de demarcação de terras indígenas fosse acelerado. Apesar da constância dessas recomendações, através do Relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2009) foi possível identificar que não foram implementadas e ainda retrocederam em alguns anos.

No que se refere às recomendações realizadas pelo Relator Especial James Anaya, é possível observar de forma nítida que o Brasil enfrenta empecilhos sobre os direitos dos povos indígenas. As recomendações realizadas não trouxeram avanços para a implementação no que diz respeito à demarcação de terras e nem sobre a autodeterminação dos povos indígenas dentro do território nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAYA, J. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos de povos indígenas no Brasil**. [s.l: s.n.]. Disponível em:

<[http://unsr.jamesanaya.org/wp-content/uploads/2009/08/2009\\_report\\_brazil\\_en.pdf](http://unsr.jamesanaya.org/wp-content/uploads/2009/08/2009_report_brazil_en.pdf)>. Acesso em 16/07/2023

BERNARDI, B. B. “Ganhei na loteria! Mas e o prêmio?”: a mobilização sócio-legal do direito internacional dos Direitos Humanos no caso da guerrilha do Araguaia. *Carta Internacional*, p. 130–152, 2017.

BRITO, A. **Direitos indígenas nas Nações Unidas**. [s.l.] CRV, 2011.

CEDI. Índio poderá ter apoio internacional. p. 1, 1978. Disponível em:

<[24534\\_20130304\\_121846.pdf](#) (socioambiental.org)>. Acesso em 04/08/2023

CIMI. Terras Indígenas. Disponível em: <<https://cimi.org.br/terras-indigenas/>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

(CIMI), C. I. M. A VIOLÊNCIA CONTRA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL :Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil : dados de 1996 [s.l: s.n.]. Disponível em: <CRV Indígena\_Relatórios - DocReader Web (docvirt.com)>. Acesso em 04/08/2023

(CIMI), C. I. M. A VIOLÊNCIA CONTRA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL :Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil : dados de 2003-2005. [s.l: s.n.]. Disponível em:

<[https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/02/relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2003-2005-cimi-completo.pdf](https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/02/relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2003-2005-cimi-completo.pdf)>. Acesso em 04/08/2023

(CIMI), C. I. M. A VIOLÊNCIA CONTRA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL :Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil : dados de 2006-2007. [s.l: s.n.]. Disponível em:

<[Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2006-2007-Cimi.pdf](#)>. Acesso em 04/08/2023

(CIMI), C. I. M. A VIOLÊNCIA CONTRA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL :Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil : dados de 2008. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2008-Cimi.pdf](#)>. Acesso em 04/08/2023

(CIMI), C. I. M. A VIOLÊNCIA CONTRA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL :Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil : dados de 2009. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2009-Cimi.pdf](#)>. Acesso em 04/08/2023

COHEN, J. (ED.). **Sociedade civil e globalização: repensando categorias**. [s.l.] Revista Dados, 2003. v. 46

**Conferência Nacional dos povos indígenas**. Documento Final Conferência Nacional dos

povos indígenas. Anais...Funai, 2006.

**Conferência dos povos e organizações indígenas do Brasil.** [s.l.] Jornal Porantim, 2000. v. 22 Disponível em: <<http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HemeroIndio&pagfis=208f>> . Acesso em 04/08/2023

DE CARVALHO REIS, C. S. DA M. P. E. F. **Compromisso de ajustamento de conduta.** [s.l: s.n.].

FUNAI. **Conferência Nacional dos Povos Indígenas.** Documento final. Anais...2006.

GARBIN, I. **Direitos humanos e relações internacionais.** [s.l.] Editora Contexto, 2021.

GUITARRARA, P. **Demarcação de terras indígenas no Brasil.** Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/demarcacao-terras-indigenas-no-brasil.htm#:~:text=Existem%20731%20terras%20ind%C3%ADgenas%20no,490%20foram%20demarcadas%20e%20homologadas>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

JUNIOR, I. M. **Cooperação Internacional Ambiental e a Política Demarcatória de Terras Indígenas.** [s.l.] Universidade de Brasília, 2011.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders : advocacy networks in international politics.** 1998.

Keck, Margaret, Kathryn Sikkink, and Lorena Murillo S. "**Redes transnacionales de cabildeo e influencia.**"  
Foro Internacional 39.4 (158 (1999): 404-428.

KIPNIS, B. **Povos indígenas no Brasil: a luta por preservação de terras e cultura.** Disponível em: <<https://fundacaoofhc.org.br/linhasdotempo/questao-indigena/>>. Acesso em: 3 maio. 2023.

KNOP, K. Statehood: **Territory, people, government.** *The Cambridge Companion to International Law*, p. 95–116, 2015.

LEAL, R. G. **Perspectivas hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais como elementos operativos-constitutivos do Estado Democrático de Direito no Brasil.** [s.l.] Universidade Federal de Santa Catarina, fev. 2000.

LEEDS, B. A. (ED.). **Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation.** *American Journal of Political Science.* [s.l: s.n.], v. 43

MARGADANT S.; Guillermo F. **El nuevo indigenismo iberoamericano ejemplificado por la experiencia brasileña.** In: CIFUENTES, José Emilio Rolando Ordóñez. *Pueblos indígenas y derechos étnicos: VII Jornadas Lascasianas.* Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, México, D. F., 1999.

MELLO, J. R. J. E. **Índios suspeitam das intenções de FHC.** Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/35679>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

MOREIRA, F. **Regime internacional dos povos indígenas: referências teórico descritivas**. Revista Inter, v. 9, 2018.

MUÑOZ, Alejandro A. **Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales**. 2014

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comitê de Direitos Humanos. Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos**. 24 jul. 1996. CCPR/C/79/Add.66.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comitê de Direitos Humanos. Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos**. 1 dez 2005. CCPR/C/BRA/CO/2.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conselho de Direitos Humanos. Relatório Especial**. 26 ago. 2009. A/HRC/12/34/Add.2.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conselho de Direitos Humanos. Relatório Especial: Missão para o Brasil**. 19 fev. 2009. A/HRC/13/33/Add.6

Povos Indígenas no Brasil. Disponível em:

<[https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o\\_jur%C3%ADdica\\_das\\_TIs\\_no\\_Brasil\\_hoje](https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_das_TIs_no_Brasil_hoje)>. Acesso em: 12 fev. 2023.

RICARDO, C. A. R. E. . **Povos indígenas no Brasil: 2001/2005**. [s.l.] Instituto Socioambiental, 2006.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. **The socialization of international human rights norms into domestic practices**: introduction. 1999.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social ou princípios do direito político**. [s.l.] Penguin-Companhia, 2011.

SIMMONS, Beth A. **Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

TAULI-CORPUZ, V. **Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas**. [s.l.:s.n.]. Disponível em: <[https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=CRV\\_Indigena\\_Relatorio\\_s&pesq=james+anaya&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7776](https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=CRV_Indigena_Relatorio_s&pesq=james+anaya&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7776)>. Acesso em: 19 jun. 2023.