



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CATARINA CHAVES COSTA

A POLÍTICA DE RECONHECIMENTO TERRITORIAL INDÍGENA NA AMÉRICA

LATINA: fatores para o (não) compliance dos Estados com as decisões da Corte
Interamericana de Direitos Humanos

BELÉM

2022

CATARINA CHAVES COSTA

A POLÍTICA DE RECONHECIMENTO TERRITORIAL INDÍGENA NA AMÉRICA

LATINA: fatores para o (não) compliance dos Estados com as decisões da Corte

Interamericana de Direitos Humanos

Dissertação apresentada como requisito parcial necessário para a obtenção de título de mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará sob a orientação do Prof. Dr. Leonardo Barros Soares.

BELÉM

2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

C837p Costa, Catarina Chaves.
A política de reconhecimento territorial na América Latina :
fatores para o (não) compliance dos Estados com as decisões da
Corte Interamericana de Direitos Humanos / Catarina Chaves
Costa. — 2022.
106 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Leonardo Barros Soares
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, Belém, 2022.

1. Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2. Povos
indígenas. 3. América Latina. I. Título.

CDD 300.98

CATARINA CHAVES COSTA

Dissertação intitulada “**A POLÍTICA DE RECONHECIMENTO TERRITORIAL INDÍGENA NA AMÉRICA LATINA: fatores para o (não) compliance dos Estados com as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos**”, de autoria da mestranda Catarina Chaves Costa, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

BANCA EXAMINADORA

APROVADO EM: __/__/__

Prof. Dr. Leonardo Barros Soares (orientador)
UFV/UFPA

Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva
UFPA

Profa. Dra. Marjorie Corrêa Marona
UFMG

Aos povos indígenas que lutam pelos seus territórios.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, em especial ao meu pai Júlio, minha mãe Yeda, aos meus irmãos Caio César e Camila, e ao Loki, por todo carinho e apoio necessário para que eu pudesse chegar até aqui.

Meus agradecimentos às minhas amigas Yasmim, Marcela, Anelise e Lavínia, pelos momentos de descontração e por todos esses longos anos de amizade.

Minha gratidão aos meus colegas de curso Vitória, Camilly, Diogo, Lucas, Larissa e Luiza, pelo companheirismo e ajuda em todas as aulas.

Agradeço também a todos os professores do Departamento de Ciência Política da UFPA com quem tive a honra, ainda que remotamente, de aprender. Em especial, agradeço ao Prof. Dr. Leonardo Barros Soares pela orientação, pelo exemplo de professor e por todas as oportunidades proporcionadas durante os anos de mestrado.

Por fim, agradeço a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram e colaboraram de alguma forma com a presente dissertação. Espero estar à altura das expectativas e desejo ser capaz de algum dia retribuir a ajuda e o carinho recebido por todos.

*“As pessoas precisam entender que apoiar a causa indígena,
hoje, é apoiar a sua própria existência”
(Sônia Guajajara, 2019)*

RESUMO

O objetivo desse trabalho consiste em analisar a política de reconhecimento territorial indígena desenvolvida nos países da América Latina, em especial Argentina, Brasil, Equador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Suriname. Com base nas análises das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), buscou-se verificar se houve fatores que possibilitaram mudanças ou alterações política territorial indígena desses países. Observou-se assim se condições como os Movimentos Sociais Indígenas, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e Poder Executivo, são capazes de modificar a política doméstica a partir da presença de uma sentença internacional. Utilizando-se o método *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) em modo *crisp set*, a pesquisa tentou apontar quais dessas condições seriam as mais adequadas para explicar os resultados encontrados. O referencial teórico se baseou nas teorias do *compliance* e do *policy change*; em conjunto, as duas teorias foram utilizadas para explicar as ações estatais no que tange ao cumprimento das sentenças da Corte IDH e das mudanças internas ocasionadas.

Palavras-chave: Política de Reconhecimento Territorial Indígena; Corte Interamericana de Direitos Humanos; América Latina.

ABSTRACT

This work seeks to analyze the indigenous territorial recognition policy developed in Latin American countries, especially Argentina, Brazil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguays and Suriname. Based on the judgments of the Inter-American Court of Human Rights (IACHR), this work sought to verify the factors that allowed changes or alterations in these countries' indigenous territorial policy. With the observation of conditions such as Indigenous Social Movements, Legislative Power, Judiciary and Executive, this works verifies if they could modify domestic policy with an international sentence. Using the Qualitative Comparative Analysis (QCA) method in crisp set mode, this research tried to point out which of these conditions would be the most adequate to explain found results. The theoretical framework was based on the theories of compliance and policy change; together, the two theories were used to explain state actions regarding compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights and the internal changes caused by them.

Keywords: Indigenous Territorial Recognition Policy; Inter-American Court of Human Rights; Latin America.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF	Advocacy Coalition Framework
ANATI	<i>Autoridad Nacional de Administración de Tierras</i>
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CCDT	Comisión Coordinadora de Demarcación Territorial
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CONAIE	Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DADH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
IBR	<i>Instituto de Bienestar Rural</i>
INAI	Instituto de Assuntos Indígenas
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
QCA	Qualitative Comparative Analysis
RAAN	Região Autônoma do Atlântico Norte
RAAS	Região Autônoma do Atlântico Sul
RRI	Rights and Resources Initiative
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Momentos de análise.	20
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Condições causais.....	72
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados demográficos.	25
Tabela 2 - Dados territoriais.	26
Tabela 3 - Compliance.	39
Tabela 4 - Institutional Change.	42
Tabela 5 - Teorias do Policy Change.	47
Tabela 6 - Sentenças da Corte IDH.	67
Tabela 7 - Matriz de Dados.	73
Tabela 8 - Tabela Verdade.	74
Tabela 9 - Tabela Verdade com a exclusão de casos contrafactuais.	75

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1.1 DESENHO DA PESQUISA.....	18
1.2 CASOS ANALISADOS: COMPARANDO PAÍSES NA AMÉRICA LATINA.....	22
1.3 METODOLOGIA EMPREGADA NESSE ESTUDO: DADOS E TÉCNICA DE ANÁLISE.....	26
1.4 APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	28
CAPÍTULO 1: IMPACTOS DO SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL EM POLÍTICAS DOMÉSTICAS – ALGUMAS LENTES TEÓRICAS	30
2.1 TEORIAS DO COMPLIANCE	31
2.1.1 Teorias de primeira ordem	31
2.1.2 Teorias de segunda ordem	35
2.1.3 Considerações	38
2.2 TEORIAS DO POLICY CHANGE	40
1.2.1 Considerações	46
CAPÍTULO 2: JUDICIALIZAÇÃO DE VIOLAÇÕES DO DIREITO INDÍGENA ÀS TERRAS TRADICIONAIS NA AMÉRICA LATINA – UM PANORAMA DOS CASOS	48
3.1 A JUDICIALIZAÇÃO DE DIREITOS NA AMÉRICA LATINA	49
3.2 OS DIREITOS INDÍGENAS NA AMÉRICA LATINA – UMA PERSPECTIVA DOS ESTADOS	51
3.2.1 Argentina.....	52
3.2.2 Brasil.....	54
3.2.3 Equador	56
3.2.4 Honduras.....	57
3.2.5 Nicarágua	58
3.2.6 Panamá	60
3.2.7 Paraguai.....	62
3.2.8 Suriname	63
3.3 A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS.....	64
CAPÍTULO 3: FATORES PARA O (NÃO) COMPLIANCE DOS ESTADOS – UMA ANÁLISE EMPÍRICA.....	70

4.1 O MÉTODO QCA.....	70
4.2 APLICAÇÃO DO MÉTODO QCA.....	72
4.3 ANÁLISE DO RESULTADO	79
4.3.1 Dos casos positivos.....	79
4.3.1.1 Nicarágua.....	79
4.3.1.2 Paraguai	80
4.3.1.3 Panamá	83
4.3.1.4. Equador.....	84
4.3.2 Dos casos negativos.....	85
4.3.2.1 Brasil.....	85
4.3.2.2 Argentina	86
4.3.2.3 Honduras.....	87
4.3.2.4 Suriname.....	88
4.4 EXPLICANDO OS CASOS DE SUCESSO: OS MOVIMENTOS SOCIAIS INDÍGENAS E O PODER JUDICIÁRIO COMO ALIADOS.....	89
CONCLUSÃO.....	92
5.1 LIMITAÇÕES DE NOSSA PESQUISA E UMA AGENDA QUE SE ABRE	97
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) se apresenta como um mecanismo essencial para a concretização dos direitos humanos na América. Ele estipula um conjunto de instrumentos básicos e necessários para a garantia do desenvolvimento democrático dos países americanos, estabelecendo assim, padrões obrigatórios de atuação dos Estados para a promoção e defesa desses direitos (OEA, 2000).

Segundo suas diretrizes, as atividades estatais devem estar em conformidade com seus principais instrumentos normativos, a saber, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). Ambos os documentos oferecem uma série de direitos baseados na igualdade e na não discriminação entre os povos, exigindo a participação e a representação dos mesmos em assuntos públicos, sociais e econômico (OEA, 1948; 1969).

No que tange especificamente a situação dos povos indígenas, tais instrumentos estabelecem a obrigação dos Estados de proteger os direitos à vida e à liberdade pessoal, além de reconhecer, aos grupos e indivíduos indígenas, direitos relacionados à crença religiosa, à preservação da saúde e bem-estar, à liberdade de associação, ao devido processo legal e o direito de propriedade sobre as suas terras ancestrais.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana (Corte IDH)¹ são os órgãos responsáveis pela análise do cumprimento de tais disposições internacionais. A função da CIDH se resume ao processamento de petições individuais, relacionadas a supostas violações de direitos humanos, e ao monitoramento da situação de cada Estado, a partir da elaboração de relatórios especiais e da designação de medidas cautelares. Já a Corte IDH, no exercício da sua função contenciosa, fica encarregada de julgar e supervisionar os casos que lhe são submetidos pela Comissão; enquanto, na sua função consultiva, se responsabiliza pela interpretação das normas de direitos humanos vigentes na América.

Desde a sua criação, o Sistema Interamericano como um todo tem manifestado uma grande preocupação no que diz respeito aos povos indígenas e a proteção de seus direitos. A partir das petições, a Comissão Interamericana já recebeu 105 casos (entre os anos de 1995 e 2021) que apresentaram, como demanda, violações de direitos humanos cometidas pelos

¹ A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão autônomo criado em 1959 pela Organização dos Estados Americanos (OEA) que compõe, juntamente com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, cuja principal função consiste na promoção e proteção dos direitos humanos na América. A Corte IDH, instalada em 1979, é o órgão judicial responsável por aplicar e interpretar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e demais tratados.

Estados contra a população indígena. Desse número, 25 chegaram a ser julgados pela Corte Interamericana, enquanto outros 4 casos ainda se encontram em fase de tramitação dentro do Tribunal.

Ao restringirmos esses dados às situações que tratam exclusivamente da violação do direito de propriedade comunal indígena², observamos que 42% do total de casos presentes no SIDH envolve algum tipo de desrespeito ao território indígena, seja pela falta de demarcação, titulação ou consulta prévia. Desse modo, é possível verificar que a questão territorial é um assunto central não somente para a própria população indígena como também para a Comissão e para a Corte Interamericana, que atuam exaustivamente na defesa e na preservação desse direito.

Particularmente, em relação à Corte IDH, o Tribunal – ao expressar a necessidade de demarcação, titulação e proteção dos territórios indígenas – exige, em especial, que os Estados cumpram com as obrigações estabelecidas no seu direito interno, de modo a fazer com que a política de reconhecimento territorial indígena³ esteja em concordância com as perspectivas internacionais. Dessa maneira, as sentenças da Corte IDH, para além de figurarem como uma forma efetiva de reconhecimento, proteção e reparação de violações dos direitos indígenas, representam também um meio pelo qual os Estados podem vir a realizar mudanças nos seus dispositivos normativos internos, nas suas instituições e no modo, em geral, como a política territorial é desenvolvida à nível nacional.

Um bom exemplo é o caso da Nicarágua que, após a sentença da Corte IDH em 2001, promulgou a *Ley n° 445*, com o objetivo de regulamentar o regime de propriedade comunal das terras indígenas existentes no país. O Equador foi outro Estado que também realizou mudanças após ser condenado pelo Tribunal em 2012, tendo aprovado pela via judiciária o direito dos povos indígenas à consulta prévia. Nesse mesmo sentido, após a sentença da Corte IDH, o Paraguai concedeu títulos de propriedade para as comunidades indígenas; e o Panamá tituló grande parte das terras indígenas no país.

Entretanto, nem sempre a condenação por parte da Corte IDH se traduz em mudanças na política territorial indígena do país. Casos como da Argentina, Brasil, Honduras e Suriname – que mesmo após serem sentenciados pelo Tribunal por violações ao direito territorial dos

² O termo “propriedade comunal indígena”, tal como utilizado pela Corte IDH, representa a forma tradicional pela qual os povos indígenas detêm a posse de seus territórios. Essa concepção é definida pelo caráter coletivo da propriedade e pela característica consuetudinária desse direito (NEVES, 2016).

³ A utilização do termo “reconhecimento territorial indígena” parte da concepção de que tal conceito abrange não apenas a demarcação de terras indígenas propriamente dita, como também as disputas envolvendo os direitos dos povos indígenas ao uso, gozo e propriedade de determinadas terras (SCHOLTZ, 2006).

povos indígenas, não apresentaram qualquer tipo de modificação na política interna – são exemplificativos de que muitas vezes a sentença da Corte IDH não é suficiente para provocar transformações que tornem efetivo o direito de propriedade indígena.

Em vista disso, a pergunta que conduz a presente pesquisa é: a partir das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quais os fatores que explicam as mudanças na política de reconhecimento territorial indígena nos países da América Latina?

O argumento central da pesquisa está baseado na ideia de que certas circunstâncias (como a força dos Movimentos Sociais Indígenas, as legislações aprovadas pelo Poder Legislativo, os julgamentos realizados pelo Poder Judiciário e as ações do Poder Executivo) são essenciais para que ocorram mudanças na política de reconhecimento territorial indígena. Vale ressaltar que o objetivo do presente estudo não está em analisar, por si só, os impactos da sentença da Corte IDH; mas sim de investigar um conjunto de condições – diretamente atreladas à sentença – capazes de modificar a política territorial do Estado.

Por causa disso, nós partimos inicialmente da hipótese desenvolvida pela autora Courtney Hillebrecht (2014) que compreende o cumprimento das sentenças da Corte IDH como sendo um processo inerente às relações domésticas dos Estados e dependentes, principalmente, da vontade política do Poder Executivo. Segundo a autora, os demais atores sociais envolvidos no comprometimento dos Estados com os compromissos internacionais (como a mídia, a sociedade civil, o Congresso e as instituições judiciárias no geral) atuariam somente de forma a facilitar a decisão do Poder Executivo sobre o cumprimento das sentenças provenientes do Tribunal.

Nesse sentido, os atores sociais teriam o papel de influenciar a tomada de decisão por parte do Governo, mas este, em última instância, é que teria de fato o poder de dar efetivamente cumprimento às determinações da Corte IDH. A vontade do Executivo em efetivar as sentenças internacionais, por sua vez, estaria baseada em um desejo de demonstrar o comprometimento do Estado com os direitos humanos; de avançar com políticas consideradas, a priori, impopulares; ou de legitimar e impulsionar reformas no âmbito doméstico (HILLEBRECHT, 2014).

Diferentemente de Hillebrecht, a hipótese da nossa pesquisa entende que, por mais que o Governo tenha um papel importante para o cumprimento das sentenças da Corte IDH, o Poder Executivo não é exclusivamente responsável pela mudança da política de reconhecimento territorial indígena. Demais atores, como os Movimentos Sociais Indígenas, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário são essenciais para a transformação de tal política.

Desse modo, tendo em vista que o nosso objetivo não é o estudo do cumprimento de sentença em si – mas do conjunto de condições que surgem a partir da condenação pelo Tribunal, e que servem para a impulsionar a modificação da política territorial doméstica –, o nosso trabalho se afasta daquele desenvolvido por Hillebrecht, na medida em que está mais preocupado com as consequências da sentença à nível interno, do que com a conduta do Estado propriamente dito.

Por esse motivo, na presente pesquisa, optamos por trabalhar somente com a Corte IDH. A Comissão, como órgão adjudicatório, tem um papel importante não apenas no recebimento das petições, como também na construção de relatórios estatais e na realização de visitas *in loco*. Entretanto, apesar de ser capaz de ditar medidas cautelares, as determinações da CIDH⁴ geralmente possuem natureza de recomendações e, por causa disso, tendem a não influenciar a atitude do Estado de maneira significativa. Razão pela qual a escolha pelas sentenças da Corte IDH demonstra ser uma opção adequada para verificar as mudanças na política territorial indígena e para cumprir com os objetivos da nossa pesquisa.

1.1 DESENHO DA PESQUISA

Como objetivo, a presente pesquisa tem o interesse de observar, a partir das sentenças da Corte IDH, as modificações sofridas pela política de reconhecimento territorial indígena. Para isso, é necessário, em primeiro lugar, explicitar quais são os tipos de mudanças a serem analisadas durante o trabalho aqui desenvolvido.

De início, é importante ressaltar que quando falamos de política de reconhecimento territorial indígena, estamos nos referindo a um conjunto de mecanismos e procedimentos que visam legitimar a posse e a propriedade dos povos indígenas sobre os seus territórios. Uma política de reconhecimento em si consiste em uma tentativa de se modificar uma “*política igualitária para uma política de diferença*”, tendo em vista a necessidade de se reconhecer direitos culturais e coletivos que foram, ou são, “*negligenciados por padrões institucionalizados de deslegitimação cultural*” (SCHOLTZ, 2006, p. 13).

Do ponto de vista territorial, as políticas de reconhecimento estão baseadas principalmente na reivindicação de terras – com a demarcação e a titulação da propriedade representando grande parte da sua finalidade. Contudo, tais políticas não envolvem somente esses dois quesitos; abarcam também demandas relacionadas à proteção, uso e gozo do

⁴ Sobre o papel da Comissão Interamericana (Koch, 2015).

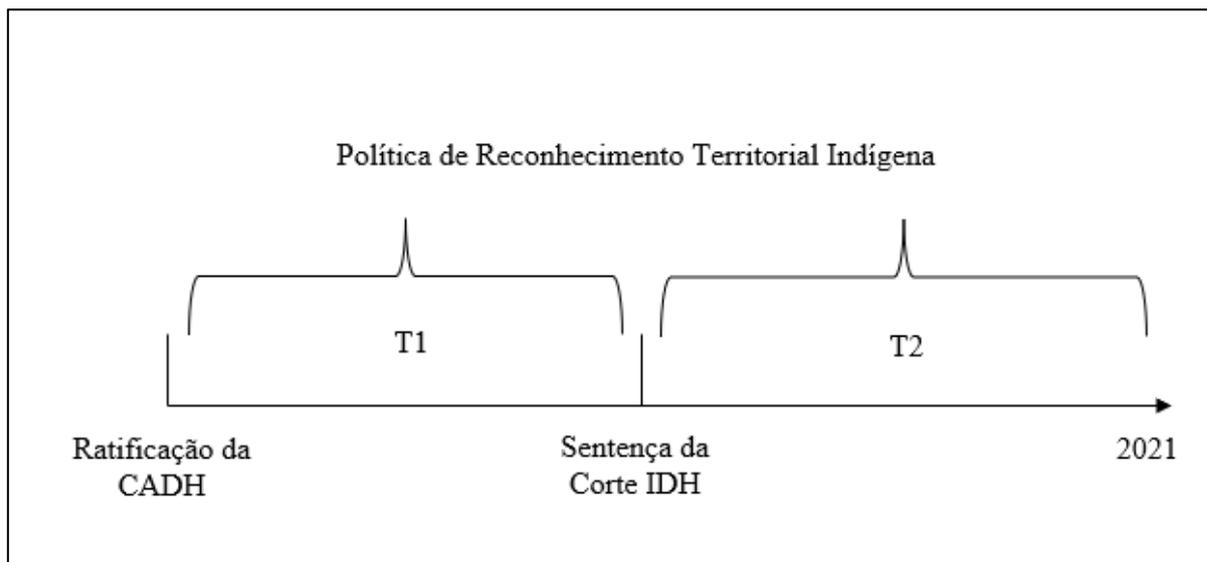
território. Assim, têm-se que as políticas de reconhecimento territorial indígena correspondem a um conjunto formado pela legislação, pelas instituições e por todo o aparato estatal, que possui como propósito a proteção das terras indígenas de uma maneira ampla; não apenas com a garantia da demarcação e titulação, como também da garantia da não invasão, destruição ou desrespeito a esse território.

Nesse sentido, a Corte IDH – ao estipular medidas de reparação para as violações envolvendo a propriedade comunal indígena – determina não somente medidas de caráter legislativo, como também medidas administrativas ou de outra natureza. Desse modo, é possível perceber que as determinações do Tribunal se resumem principalmente a delimitação e titulação do território; a modificação ou derrogação de normas incompatíveis; e a adoção de mecanismos (administrativos ou legislativos) necessários para efetivar o direito de propriedade indígena.

Uma vez que a nossa análise parte das sentenças da Corte IDH, as observações a serem feitas no que tange às modificações da política indígena estarão baseadas nas medidas estipuladas pelo Tribunal, já que entendemos que tais determinações servem para modificar o *status quo*. As análises realizadas irão se fundamentar nas alterações legislativas, na criação e extinção de instituições, na mudança da interpretação jurídica e também nas demais atividades do Estado que podem vir a afetar de alguma forma a política de reconhecimento territorial indígena.

Para isso, o estudo será realizado tendo em vista dois momentos distintos. O primeiro momento de análise (T1) será o período após a ratificação da CADH e anterior à condenação do Estado pelo órgão internacional⁵. Nessa parte irá se buscar verificar qual a situação em que se encontrava a política territorial indígena e quais os prováveis motivos que levaram a mesma a ser contestada no âmbito internacional. Já no segundo momento (T2), que corresponde à etapa posterior à sentença da Corte IDH, pretende-se examinar as alterações da política territorial ocasionadas, a priori, pela condenação internacional. A figura 1 ilustra melhor essa situação:

⁵ É somente após a ratificação da Convenção Americana, que o Estado passa a ter a obrigação de cumprir com as determinações do documento; sendo os casos de violações passíveis de serem julgados pela Corte IDH.

Figura 1 - Momentos de análise.

Fonte: Elaboração própria.

O estabelecimento desses dois momentos de análise se torna relevante para a pesquisa, pois é a partir da sentença da Corte IDH que pretendemos verificar as alterações na política territorial. Como dito, a sentença não será o nosso objeto de estudo, isso porque há casos em que mesmo com a sentença não é possível notar qualquer tipo de alteração na política doméstica. Do mesmo modo, há casos em que a política territorial se modifica independentemente da condenação internacional. Essa última hipótese não será analisada no presente trabalho porque está fora do escopo da nossa pesquisa que considera as sentenças como determinantes para a escolha dos casos (algo que será debatido mais adiante) e para a definição do período de análise (T1 e T2).

No que tange às condições, foi possível identificar, a partir da literatura, quatro prováveis fatores para a mudança da política territorial indígena. O primeiro deles seria os Movimentos Sociais que, nos últimos anos, têm se mobilizado tanto para exigir o reconhecimento de seus direitos, quanto também a proteção de seus territórios e a autonomia de suas comunidades.

De modo geral, têm-se a mobilização indígena como sendo de extrema importância para a modificação da realidade estatal, devido a pressão exercida sobre o Governo, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo em favor das pautas e agendas dos povos indígenas. Baseado nos trabalhos de Christa Scholtz (2006), entendemos que os Movimentos Sociais Indígenas têm força suficiente para impactar a agenda política do Estado, uma vez que devido a sua força

coletiva (demonstrada por meio de protestos e ações similares) é capaz de posicionar os povos indígenas como sendo essenciais para futuras estratégias e planos políticos do Governo.

A segunda condição diz respeito ao Poder Legislativo que, em diversas ocasiões, se vê obrigado a atuar em prol do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana. Apesar da maioria dos estudos apontarem para o papel restritivo que o Poder Legislativo tem sobre as ações e atos do Poder Executivo, algumas pesquisas evidenciaram o comportamento do Legislativo no que tange as modificações necessárias para satisfazer as determinações de Tribunais internacionais (STIANSEN, 2019). Oyvind Stiansen (2019), ao investigar o cumprimento das medidas legislativas no Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), observou que alterações legais são necessárias “*quando uma sentença considera que a legislação existente viola os padrões de direitos humanos*” (STIANSEN, 2019, p. 1224).

Nessas situações, o Poder Legislativo tem que lidar com uma grande quantidade de “*veto players*” (dentro e fora do âmbito legislativo) para conseguir dar cumprimento às medidas dos Tribunais. Dessa maneira, para que a mudança legislativa possa ser realizada, é necessário que o Poder Legislativo consiga exercer sua influência sobre os demais atores (STIANSEN, 2019). A hipótese é que um Legislativo forte e coeso tem grande capacidade de modificar a política de reconhecimento territorial indígena.

A terceira condição, por sua vez, está relacionada à atuação do Poder Judiciário. De acordo com a autora Alexandra Hunneus (2011), a inclusão dos sistemas de justiça nacionais na execução das sentenças da Corte IDH seria o grande diferencial para o que houvesse o cumprimento das medidas estipuladas pelo Tribunal internacional. A atuação do Judiciário, a partir do estabelecimento de precedentes judiciais, por exemplo, serviria para mudar o *status quo* e desse modo, fazer com que houvesse modificações na política doméstica em direção a um *compliance* internacional (HUNNEUS, 2011).

O Judiciário seria uma ferramenta importante para que a política de reconhecimento territorial indígena pudesse vir a sofrer alterações. A judicialização de questões envolvendo o território indígena abre espaço para que haja mudanças na interpretação judicial preponderante – que geralmente é desfavorável aos povos indígenas. Da mesma maneira, a utilização das sentenças da Corte IDH como precedentes, serve para que haja uma maior quantidade de decisões favoráveis; fazendo com que, de modo geral, o Poder Judiciário tenha realmente um papel relevante nas alterações da política interna.

Por fim, temos a condição derivada diretamente do trabalho da autora Courtney Hillebrecht (2014), que defende a atuação do Poder Executivo como essencial para o cumprimento das sentenças internacionais e, conseqüentemente, para a modificação da política

doméstica. Segundo a autora, no momento da introdução da sentença no âmbito interno, o Poder Executivo, por ser o ator ao qual as sentenças normalmente se direcionam, atuaria como uma espécie de *gatekeeper* – podendo, de acordo com a sua vontade, controlar a inserção dessa sentença a nível nacional, de modo compelir os demais poderes e atores em direção ao cumprimento ou descumprimento das medidas que foram determinadas (HILLEBRECHT, 2014).

Esse controle poderia facilitar ou dificultar a ocorrência de mudanças, uma vez que seria somente o Poder Executivo que teria “força” suficiente para montar coalizões *pró-compliance*, ou seja, para fazer com que houvesse um movimento em favor do cumprimento das sentenças da Corte IDH (HILLEBRECHT, 2014). Sendo assim, a atuação do Executivo seria essencial para conduzir as modificações na política de reconhecimento territorial indígena.

Com o estabelecimento das possíveis condições capazes de modificar a política de reconhecimento territorial indígena, iremos agora tecer um breve comentário acerca dos casos que deverão ser utilizados na nossa pesquisa para depois explicar a metodologia utilizada e a coleta de dados.

1.2 CASOS ANALISADOS: COMPARANDO PAÍSES NA AMÉRICA LATINA

Em primeiro lugar, é importante salientar que o nosso trabalho pode ser compreendido como sendo, simultaneamente, um estudo de caso e uma pesquisa de política comparada a nível internacional. A escolha pela utilização do estudo de caso como metodologia se justifica pela necessidade de se realizar uma análise com maior profundidade em relação aos casos, de modo a poder captar melhor as especificidades de cada situação.

Segundo John Gerring (2019), o estudo de caso é uma forma intensiva de se analisar um caso singular (ou um pequeno número de casos), baseando-se em dados que possam ser utilizados para explicar uma população maior. Além de elucidar os casos sob investigação, essa metodologia de pesquisa serve para fornecer generalizações passíveis de serem aplicadas a uma maior quantidade de casos, colocando o estudo em um contexto mais amplo.

A utilização desta metodologia torna-se essencial para o cumprimento de nossos objetivos; uma vez que, a partir da investigação dos casos existentes, pretendemos conseguir extrair uma explicação a respeito das modificações na política de reconhecimento territorial indígena que seja capaz de ser utilizada para casos semelhantes. O estudo em profundidade dos casos selecionados irá proporcionar uma maior quantidade de indícios capazes de explicar as hipóteses da nossa pesquisa.

Para mais, a perspectiva da realização de uma análise comparada se torna relevante, tendo em vista que situações contextuais, que variam de acordo com cada país, influenciam de maneiras diferenciadas o cumprimento das obrigações internacionais. O que, conseqüentemente, vem a impactar nas mudanças adotadas ou não na política de reconhecimento territorial desenvolvida em cada país.

O método comparativo é um modo de análise que tende a examinar os casos como um todo, isto é, de compará-los inteiramente entre si (LIM, 2010). O objetivo principal de se realizar um estudo dessa natureza, é o de verificar (seja para confirmação ou contestação) se o argumento principal é válido. Essa verificação ocorre quando o investigador controla ou mantém constante certas variáveis para assim poder identificar quais fatores são potencialmente significativos para explicar determinado fenômeno (LIM, 2010).

Na presente pesquisa, a variável constante será a sentença da Corte IDH, que é o ponto em comum em todos os casos selecionados. Já as variáveis serão as nossas condições que, como já demonstradas, são: os Movimentos Sociais Indígenas, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo. São essas variáveis que devem se diferenciar de um caso para o outro, de maneira a poder explicar os diferentes resultados encontrados.

Um outro propósito para o uso da análise comparativa, inclui a possibilidade de se ter *“uma estrutura para interpretar como processos paralelos de mudança ocorrem de maneiras diferentes dentro de cada contexto”* (COLLIER, 1993, p.108). Para a finalidade do nosso estudo, esse método é então uma ferramenta muito útil, pois irá possibilitar que uma série de características semelhantes e diferentes entre os países sejam observadas, e levadas em consideração durante a análise dos resultados.

Assim, destaca-se que é de extrema importância, dentro de um estudo comparado, a seleção dos casos. De acordo com Timothy Lim (2010), essa escolha não pode ser aleatória ou arbitrária, pelo contrário, é importante que ela seja guiada por determinados critérios. Tais critérios não podem ser baseados somente nas semelhanças entre os casos, pois a análise de casos totalmente similares não contribui para o avanço da pesquisa, tendo em vista que uma das vantagens do estudo comparativo é a possibilidade de o pesquisador realizar diferentes tipos de comparações a partir de uma variedade não apenas de semelhanças, mas também de diferenças entre os casos (LIM, 2010).

Nesse sentido, a América Latina se apresenta como um cenário propício para a elaboração de pesquisas comparativas. Com um processo histórico e um desenvolvimento econômico semelhante, a região possui vários fatores em comuns que, em conjunto com a vasta

diversidade natural existente entre os países, faz com que o local seja adequado para a realização de estudos dessa natureza

No que tange especificamente aos povos indígenas, a América Latina possui, em toda a extensão de seu território, mais de 800 povos, o que totaliza uma população de aproximadamente 45 milhões de indivíduos (CEPAL, 2015). É uma região em que os povos indígenas têm enfrentado inúmeras dificuldades, principalmente com o avanço do agronegócio, a expansão de megaprojetos e com a discriminação e violência histórica. Tudo isso afeta o exercício dos seus direitos, especialmente no que diz respeito aos direitos territoriais indígenas, que consiste em uma temática bastante relevante para a região e para a sua população.

De modo então a tentar responder o nosso problema e cumprir com os nossos objetivos, a presente pesquisa irá se desenvolver a partir do estudo de 12 casos envolvendo os países da Argentina, Brasil, Equador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Suriname⁶. Ressalta-se que não houve uma escolha de casos propriamente dita, ao invés disso nós nos debruçamos sobre o universo de casos existentes no âmbito da Corte IDH. O nosso objeto de estudo são todos os casos julgados pelo Tribunal que tratam de violações ao direito de propriedade indígena.

Apesar da inexistência de uma escolha guiada, em todos esses Estados as demandas envolvendo território possuem uma grande importância a nível nacional, e representam um grande dilema para o Governo. De maneira similar aos demais países americanos, nesses Estados a população indígena luta fortemente pelo reconhecimento de seus direitos e pela demarcação de suas propriedades. Além disso, são países que já estão familiarizados com o Sistema Interamericano, e são constantemente demandados pelo Tribunal.

Na **Tabela 1** é possível analisar os principais dados demográficos relacionados a esses oito países. Percebe-se que, no total, os Estados detêm uma população indígena de pouco mais de 275 milhões de habitantes, divididos em cerca de 412 povos. Em números absolutos, tem-se o Brasil como o país com o maior número de indígenas, estando o Suriname no outro extremo com a menor população. Em números proporcionais, o Panamá é que possui a maior porcentagem da sua população como sendo indígena (12,8%); enquanto, curiosamente, é o Brasil que detém a menor porcentagem, com apenas 0,47%.

⁶ Os casos são: (1) Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat vs. Argentina; (2) Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil; (3) Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador; (4) Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras; (5) Comunidade Garífuna Triunfo de La Cruz e seus membros vs. Honduras; (6) Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua; (7) Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano vs. Panamá; (8) Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai; (9) Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai; (10) Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai; (11) Povo Saramaka vs. Suriname; (12) Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname.

Tabela 1 - Dados demográficos.

	População (milhões)	População Indígena	Povos Indígenas
Argentina	45,6	955.032 (2,09%)	35
Brasil	190,7	896.917 (0,47%)	305
Equador	14,4	1.018.176 (7,02%)	14
Honduras	8,3	705.281 (8,49%)	8
Nicarágua	6,6	566.500 (8,58%)	7
Panamá	3,4	417.559 (12,8%)	8
Paraguai	6,4	113.254 (1,7%)	19
Suriname	0,5	20.344 (3,8%)	16

Fonte: Elaboração própria com base em informações extraídas dos sites oficiais de estatística e censo.

A **Tabela 2**, por sua vez, apresenta os dados territoriais, levando em consideração a extensão territorial do país, o total de terras indígenas, terras demarcadas e as terras consideradas em disputas⁷. De acordo com essas informações, a Nicarágua seria o país com a maior quantidade de terras destinadas à população indígena (49,3%); entretanto a maioria dessas terras se encontrariam em disputa (32,1%). A Argentina, por outro lado, é o Estado em que a disputa pelas terras indígenas apresenta a menor proporção (1,93%); e, ao mesmo tempo é o país em que são destinados aos povos indígenas uma menor quantidade de terras (2,93%). Para mais, chama a atenção o fato de que tanto Paraguai quanto Suriname não apresentam dados públicos no que tange às terras e territórios indígenas.

⁷ São consideradas terras em disputas aquelas terras em que os povos indígenas carecem de todos os efeitos legais (RRI, 2015).

Tabela 2 - Dados territoriais.

	Extensão Territorial (km²)	Total de Terras Indígenas (km²)	Total de Terras Demarcadas (km²)	Terras em Disputa (km²)
Argentina	2.791.810	81.800 (2,93%)	27.918 (1%)	53.881 (1,93%)
Brasil	8.516.000	1.954.422 (22,95%)	1.168.395 (13,72%)	786.878 (9,24%)
Equador	256.370	63.080 (24,5%)	37.034 (14,4%)	26.046 (10,1%)
Honduras	112.090	15.670 (13,98%)	10.704 (9,55%)	4.954 (4,42%)
Nicarágua	130.373	64.305 (49,3%)	22.452 (17,22%)	41.853 (32,1%)
Panamá	75.517	30.810 (40,8%)	16.613 (22%)	14.197 (18,8%)
Paraguai	406.752	-	-	-
Suriname	156.000	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em informações extraídas do site *Rights and Resources Initiative* (<https://rightsandresources.org/>).

Ambas as tabelas servem não apenas para mostrar algumas similaridades entre os países, como também para denotar as suas diferenças. Desse modo, observa-se que os casos selecionados são adequados para a realização de um estudo comparativo, já que possuem aspectos semelhantes entre si, do mesmo modo que também possuem diferenças – algo essencial para o desenvolvimento do estudo, pois permite o surgimento das variações necessárias para a realização das análises da pesquisa.

1.3 METODOLOGIA EMPREGADA NESSE ESTUDO: DADOS E TÉCNICA DE ANÁLISE

Para realizar a análise dos casos selecionados iremos fazer a utilização do chamado QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), método que tem como objetivo realizar a comparação com um número pequeno ou intermediário de casos a partir “*de uma análise de configurações de condições dadas pela teoria*” (FREITAS; NETO, 2016, p.105). O QCA corresponde a uma abordagem metodológica que permite a análise dos casos sem que ocorra a perda da complexidade de cada situação em particular. A vantagem principal da utilização do método é a geração de determinados *outcomes*, permitindo assim a visualização de “*possíveis*

configurações de fatores causais (condições) que explicam ou não um determinado resultado” (FREITAS; NETO, 2016, p.107).

A utilização do QCA como método de análise será detalhada no Capítulo 3. Antes, porém, é importante ressaltarmos a diferença existente entre os dois tipos de QCA, a saber o *crisp-set* e o *fuzzy-set*, e determinar qual será o por nós utilizado.

O modelo *crisp-set* surgiu a partir da primeira aparição do QCA, e tem como base a utilização de condições dicotômicas como “verdadeiro ou falso”, “sim ou não”, “presente ou ausente”, dentre outras. A tradução dessas condições dicotômicas para a tabela verdade se dá a partir da utilização de 0 ou 1 – sendo o 0 geralmente associado para a condição ausente, enquanto o 1 utilizado para a condição presente. A partir das condições selecionadas, a tabela verdade (que consiste no resultado exigido pela utilização do QCA) irá ao final demonstrar “teoricamente” todas as configurações prováveis, sendo possível verificar em qual caso há a composição mais apropriada para a pesquisa (FREITAS; NETO, 2016).

O outro tipo de análise chama-se *fuzzy-set* e foi introduzido posteriormente a partir da necessidade de se ter um modelo que fosse mais flexível em relação aos valores associados às condições. No modelo *fuzzy-set* tem-se como premissa básica a impossibilidade de se considerar as condições como sendo unicamente dicotômicas. De modo contrário, nesse modelo de análise verifica-se um grau de pertencimento dentro das condições, podendo ir desde a não aderência completa até o seu pertencimento completo (FREITAS; NETO, 2016). Para que a aplicação do *fuzzy-set* seja possível é necessário estabelecer não apenas os limites mínimos e máximos (que corresponderiam a 1 ou 0), como também o patamar central, também chamado de “*threshold*” – que seria a média utilizada para ajudar na distribuição dos casos (FREITAS; NETO, 2016).

No que tange a utilização desses dois modelos, têm-se o *crisp-set* como sendo mais apropriado para estudos com um pequeno número de casos, pois isso permitiria um maior foco sobre os mesmos e uma maior análise. O *fuzzy-set*, por sua vez, seria recomendado para um conjunto de casos mais elevados, onde é possível que as condições tenham múltiplos valores para além do 1 ou 0. Na nossa pesquisa, o número de casos é pequeno e, como dito, o nosso enfoque será em realizar uma análise mais aprofundada. Para mais, as condições utilizadas para a nossa pesquisa – que irão compor a tabela verdade – não apresentam, necessariamente, valores múltiplos, sendo perfeitamente analisáveis de maneira dicotômica.

As condições da pesquisa já foram apresentadas anteriormente e consistem nos Movimentos Sociais Indígenas, no Poder Legislativo, no Poder Judiciário e no Poder Executivo. Para realizar a análise de tais condições, têm-se a necessidade da utilização de vários dados.

Primeiramente, em relação aos Movimentos Sociais Indígenas, o nosso estudo irá se utilizar da mídia para tentar verificar a presença ou não de protestos e demais ações que servem para indicar a atuação e pressão realizada por esses movimentos. O Poder Legislativo, por sua vez, será analisado a partir dos projetos de lei que visaram alterar de algum modo a legislação indígena no país. Esses dados serão retirados da base legislativa de cada Estado⁸.

Já em respeito à atuação do Poder Judiciário, será verificado a judicialização dos casos, isto é, se houve a necessidade de se entrar com alguma ação judicial para garantir o cumprimento das sentenças da Corte IDH. Por fim, o Poder Executivo será avaliado a partir da mídia, onde se buscará identificar ações do Governo em prol da mudança política territorial indígena.

Para mais, as considerações para determinar se uma condição está ausente ou presente dentro da tabela verdade serão explicadas nos seus pormenores no Capítulo 3.

1.4 APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Desse modo, para além da introdução e conclusão, essa dissertação está organizada em 3 capítulos. No primeiro capítulo, serão apresentados os principais estudos a respeito da teoria do *compliance*, abordando inicialmente os teóricos de primeira ordem, para depois desenvolver os estudos dos autores de segunda ordem, cujos trabalhos serão utilizados para sustentar as discussões envolvendo o cumprimento de sentenças da Corte IDH. Na sequência, iremos debater sobre as teorias de *policy change*, principalmente referentes a *Path Dependence*, *Institutional Change* e *Advocacy Coalition Framework*. Ao final do capítulo, iremos retomar os estudos apresentados de modo a traçar as semelhanças e diferenças entre eles, como também para demonstrar de que maneira essas teorias podem impactar no objeto da nossa pesquisa.

No segundo capítulo, iremos tratar sobre as questões referentes a judicialização das políticas na América Latina, especialmente no que diz respeito aos povos indígenas e seus direitos territoriais. Primeiramente, apresentaremos uma breve conceitualização em torno da concepção envolvendo a judicialização de políticas, com o objetivo de elucidar os aspectos e as características desse processo. Depois trataremos de apresentar os Estados e as suas legislações e instituições indígenas para mostrar a atual situação dos direitos, povos e comunidades

⁸ Argentina (www.congreso.gob.ar); Brasil (www.camara.leg.br); Equador (www.leyes.asambleanacional.gob.ec); Honduras (www.congressonacional.hn); Nicarágua (www.asamblea.gob.ni); Panamá (www.asamblea.gob.pa); Paraguai (www.diputados.gov.py); Suriname (www.dna.sr).

indígenas nesses países. Por fim, iremos tratar das demandas apresentadas perante o Sistema Interamericano, enfatizando os casos que foram judicializados no Tribunal e que são o objeto da nossa pesquisa.

No último capítulo, iremos utilizar o método QCA para verificar se as condições escolhidas nesse trabalho serviram para modificar a política de reconhecimento territorial indígena. Para isso, iremos explicar novamente o método e trataremos de apresentar o *software* que será utilizado. Logo após, iremos fazer a aplicação do QCA com as devidas explicações a respeito das condições e da elaboração da tabela verdade. Ao final, vamos apresentar as soluções disponibilizadas pelo *software*, assim como iremos fazer a análise dos resultados encontrados, principalmente daqueles que mais adequados ao nosso estudo.

Na conclusão serão retomados os argumentos principais da dissertação em conjunto com os resultados apresentados. Iremos expor as principais dificuldades e limitações encontradas no desenvolvimento da pesquisa, como também iremos demonstrar as lacunas que infelizmente não puderam ser preenchidas pelo nosso trabalho. Para finalizar, iremos tratar do desenvolvimento de futuras pesquisas e quais são os principais questionamentos que surgem a partir dessa dissertação.

CAPÍTULO 1: IMPACTOS DO SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL EM POLÍTICAS DOMÉSTICAS – ALGUMAS LENTES TEÓRICAS

Para explicar a atuação estatal na execução das exigências determinadas pelo SIDH, faz-se necessário analisar os motivos que os Estados possuem para cumprir com os compromissos internacionais. Dessa maneira, o objetivo deste capítulo consiste em apresentar os principais estudos a respeito do *compliance* (teoria responsável por entender a execução de tratados, convenções e pactos assinados pelos Estados), para depois se dedicar aos trabalhos desenvolvidos sobre *policy change* (área que examina as mudanças das propriedades inerentes a uma política). A utilização dessas teorias tem como objetivo tentar compreender, dentro do Sistema Interamericano, como os países cumprem com as sentenças da Corte IDH. Para isso, é importante, em primeiro lugar, delimitarmos os conceitos de *compliance* e *policy change* que serão utilizados nesse capítulo.

De modo geral, o *compliance* ocorre quando a atuação do sujeito envolvido está em conformidade com o comportamento prescrito, isto é, quando há uma correspondência entre a conduta de um ator a uma determinada regra (RAMANZINI, 2014). De acordo com o estudo desenvolvido por Kapiszewski e Taylor em 2013, a literatura a respeito do tema costuma utilizar o conceito de quatro maneiras diferentes: (1) conformidade em relação às leis e decisões judiciais nacionais; (2) conformidade dos poderes executivo e legislativo às leis internas; (3) cumprimento, por parte dos Estados, às normas, tratados e sentenças internacionais; e (4) cumprimento de decisões de tribunais superiores por parte das autoridades e cortes subnacionais (KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2013).

Nosso interesse na presente pesquisa está focado nos estudos desenvolvidos a respeito do terceiro ponto, uma vez que buscamos compreender de que maneira o SIDH influencia a política de reconhecimento territorial desenvolvida pelos Estados. Desse modo, utilizaremos da divisão feita pelo autor Roger Fisher em 1981, que separa *compliance* entre teorias de primeira e de segunda ordem. Segundo o autor, as teorias de primeira ordem estariam relacionadas a conformidade por parte dos Estados à tratados internacionais, ao passo em que as teorias de segunda ordem se referem ao cumprimento de decisões e sentenças de Cortes Internacionais (SIMMONS, 1998).

Já no que diz respeito ao *policy change*, esse conceito pode ser compreendido como o estudo das mudanças das propriedades intrínsecas de uma política, a partir da adoção, alteração ou também extinção de políticas já existentes (SINKO, 2016). Apesar de ser um tópico bastante trabalhado dentro da Ciência Política, mais especificamente no ramo das Políticas Públicas,

ainda não se há um consenso acerca de quais modelos teóricos são mais adequados para explicar o *policy change*, uma vez que existe uma variedade de abordagens, teorias e modos que procuram esclarecer o processo de mudança. No nosso trabalho, procuraremos enfatizar as teorias mais pertinentes para explicar a mudança nas políticas de reconhecimento territorial dos países, priorizando as que levam em consideração a influência internacional.

Dessa maneira, o nosso capítulo irá se dedicar em primeiro lugar às teorias do *compliance*, abordando inicialmente os teóricos de primeira ordem, para depois tratar dos autores de segunda ordem; e, em um momento posterior, iremos debater sobre as teorias de *policy change*. Como dito, o nosso propósito não consiste em realizar uma abordagem exaustiva a respeito de todos os estudos envolvendo *compliance* e *policy change*. Ao invés disso, iremos privilegiar os autores que no nosso entendimento mais se encaixam no objetivo do trabalho. Destaca-se ainda, que não temos a perspectiva de apresentar teorias que sejam mutuamente excludentes, pois partimos do viés de que elas podem, de alguma maneira, ser complementares. Ao final do capítulo, iremos retomar todos os estudos aqui expostos para traçar as semelhanças e diferenças entre si e para demonstrar de que forma as teorias podem impactar no objeto dessa pesquisa.

2.1 TEORIAS DO COMPLIANCE

2.1.1 Teorias de primeira ordem

A partir da Segunda Guerra Mundial, a ratificação de instrumentos internacionais por parte dos Estados-membros de organizações internacionais aumentou consideravelmente. Com isso, diversas pesquisas se desenvolveram na área com o intuito de entender o modo como os Estados se comportam em relação aos compromissos assumidos. Entre as décadas de 1980 e 1990, esses estudos se concentraram principalmente nas questões teóricas relacionadas ao cumprimento de tratados internacionais (RAMANZINI, 2014). Tais trabalhos são característicos do *compliance* de primeira ordem e possuem como principais autores Chayes e Chayes (1993); Downs, Rocke e Barsoom (1996); e Harold Koh (1997).

Fundamentados na experiência adquirida durante os trabalhos desenvolvidos no governo norte-americano nas décadas de 1960 e 1970, os professores de direito internacional, Abram Chayes e Antonia Handler Chayes (1993), entendem que a falta de *compliance* por parte dos Estados não representa decisões deliberadas, mas sim o resultado de circunstâncias específicas. Responsáveis pelo desenvolvimento da Teoria Gerencialista, Chayes e Chayes argumentam que há uma propensão natural dos Estados para cumprir com as normas

internacionais, em virtude da busca pela eficiência, do interesse estatal e da natureza dessas normas (CHAYES; CHAYES, 1993).

Para os autores, a busca pela eficiência encoraja o cumprimento dos tratados, uma vez que os recursos governamentais são escassos e os Estados procuram evitar despesas desnecessárias (CHAYES; CHAYES, 1993). A adoção de um tratado, como de qualquer outra lei, cria um sistema de regras onde o descumprimento gera a necessidade de recálculo acarretando, assim, novos custos. É do interesse estatal que haja a conformidade com a norma internacional, já que os países somente se vinculam legalmente a partir do seu consentimento, de modo que não seria verdadeira a ideia de que os Estados só cumprem compromissos quando são do seu interesse, visto que eles demonstram essa disposição quando ratificam o acordo de livre vontade (CHAYES; CHAYES, 1993). Por fim, o caráter dos tratados internacionais é de possuir normas vinculantes para os Estados. Tem-se a concepção de que os tratados devem ser obedecidos (*pacta sunt servanda*) e, desse modo, o consentimento de um Estado em fazer parte de um acordo implica em uma obrigação de obedecer inerente a ação estatal (CHAYES; CHAYES, 1993).

Tudo isso sustenta a argumentação de que os Estados atuam sob um senso de obrigação em dar cumprimento às normas internacionais. Dessa forma, o descumprimento dos tratados não está relacionado a uma intenção direta dos Estados, mas sim a determinadas condições, que incluem: (1) a ambiguidade e indeterminação do tratado, já que quando mais amplo e genérico, maior é a possibilidade de interpretações diversas; (2) a capacidade limitada dos Estados, seja econômica ou técnica, para cumprir com o estabelecido; e (3) a exigência de mudanças sociais que demandam tempo para a implementação, o que geralmente ocorre nos tratados que envolvem direitos humanos (CHAYES; CHAYES, 1993).

Desse ponto de vista, têm-se que o cumprimento seria um resultado natural à ratificação dos tratados e que não seria influenciado pela existência de penalidades, pois, de acordo com a visão dos autores, os Estados são induzidos a cumprir com a dinâmica criada pelos regimes das normas internacionais, ao invés de serem coagidos a isso devido ao medo de sofrer sanções. A aplicação coercitiva não seria uma solução eficaz para resolver os problemas de conformidade; pelo contrário, a melhor abordagem seria o gerenciamento de ferramentas normativas com o intuito de fortalecer a legitimidade das regras, aumentar o senso de obrigação dos Estados e diminuir os problemas de interpretação, deixando claro o significado das normas.

Essa rejeição pelo uso de sanções, que é baseado na presunção de que os países possuem uma tendência natural a dar cumprimento aos tratados, é o ponto em que a teoria de Chayes e Chayes mais sofre críticas. Isso porque, em certas ocasiões, é necessário que haja uma grande

cooperação entre os Estados para que o tratado possa ser cumprido. Nesses casos, é preciso que os países se afastem de condutas que eram executadas antes da existência da norma internacional o que, às vezes, só é possível com a aplicação de medidas coercitivas (RANGANATHAN, 2014).

Os autores da Teoria do *Enforcement*, de modo divergente à Teoria Gerencialista, irão argumentar que as recompensas e sanções (tanto materiais quanto sociais) que advêm do cumprimento são o que realmente influenciam o comportamento dos Estados no que tange ao *compliance*. Os cientistas políticos George Downs, David Rocke e Peter Barsoom, possuem a concepção de que os Estados são atores racionais que pesam custos e benefícios de escolhas. Dessa forma, eles argumentam que as possíveis soluções para o descumprimento de acordos internacionais não se encontram na transparência e clareza das regras, mas nas vantagens provenientes da conformidade com o tratado, já que serviriam de incentivo para o Estado dar cumprimento àquela norma (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996).

Os estudos de Downs, Rocke e Barsoom se baseiam no entendimento de que para a execução de um tratado, é necessário que haja uma cooperação entre os Estados, o que exige dos países o distanciamento de comportamentos praticados na ausência da regulamentação internacional (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996). À medida que os tratados se aprofundam, requerendo maiores mudanças na conduta estatal, maiores são os esforços necessários para manter a cooperação internacional o que, conseqüentemente, faz com que ocorram mais violações. Com o intuito de sustentar a cooperação e impedir o descumprimento das normas, é fundamental que os tratados prevejam penalidades para o comportamento desviante (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996).

Em outras palavras, a exigência de uma mudança comportamental significativa no Estado, para dar cumprimento a um tratado, faz com que seja necessário o uso de sanções, já que de outra maneira o comprometido estatal em manter a cooperação pode ser prejudicado pelas vantagens observadas na não execução do tratado (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996). Essas punições, de acordo com os autores, não são específicas, o único critério relevante é que o prejuízo causado pela penalidade seja equivalente aos ganhos que o Estado poderia adquirir com a violação (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996).

É importante ressaltar que Downs, Rocke e Barsoom, admitem que em tratados que demandam mudanças modestas no comportamento do Estado, o uso de sanções muitas vezes é limitado ou inexistente, uma vez que esses acordos tendem a codificar um comportamento já praticado e, portanto, não apresentam muitos incentivos para a violação (TALLBERG, 2002). Segundo os autores, a Teoria Gerencialista teria se dedicado exclusivamente ao estudo desses

tratados e, por esse motivo, não foi capaz de reconhecer que em determinados casos a imposição imperativa dos acordos internacionais é o que garante a conformidade.

Partindo de uma perspectiva totalmente diferenciada, o jurista americano Harold Koh, ao invés de tentar compreender como se dá a conduta dos Estados diante de um acordo internacional, concentrou seus estudos em explicar a causa por trás da obediência estatal. Em vista disso, o autor desenvolveu a chamada Teoria da Obediência, que tem como objetivo analisar o cumprimento de tratados a partir da interação entre sujeitos públicos e privados na elaboração de acordos internacionais (RAMANZINI, 2014).

A Teoria da Obediência está baseada no “processo legal transnacional” que, na concepção de Koh (1997), é um método de integração dos tratados internacionais a partir de três etapas: interação, interpretação e internalização. Segundo o autor, os atores transnacionais provocam uma série de interações entre si, provocando a interpretação ou enunciação do tratado internacional (KOH, 1997). Com isso, os Estados são convencidos, ao invés de coagidos, a aceitar a nova interpretação da norma e a internalizar de modo que ela passe a fazer parte do próprio sistema jurídico doméstico.

A internalização produz obediência e não apenas conformidade com os acordos internacionais, já que à medida que os atores transnacionais interagem, são criados padrões de comportamentos que irão orientar as futuras relações entre esses sujeitos, amadurecendo assim as instituições, regimes e redes internacionais (KOH, 1997). A participação repetida nesse processo ajuda a restabelecer os interesses e as identidades dos participantes, o que por sua vez permite chegar a uma interpretação comum dos tratados facilitando a incorporação por meio das estruturas domésticas – Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo (KOH, 1997).

Em suma, o processo legal transnacional trata-se de um procedimento interativo em que o cumprimento com o tratado ocorre a partir da sua incorporação no sistema jurídico interno. O *compliance* do Estado é impulsionado pela eficácia da lei que induz o mesmo à um comportamento de obediência, representando assim uma forma de conformidade estatal. Ainda que a análise de Koh aparenta colocar a política e as instituições domésticas em destaque, o autor afirma que na verdade a eficácia da internalização depende das características na norma e não dos atributos do Estado (RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002). Dessa forma, não seria necessário que os países apresentassem características específicas para interagir com os demais atores transnacionais e, conseqüentemente, incorporar o tratado.

Apesar da importância das teorias apresentadas, é evidente que as mesmas deram enfoque somente para o estudo do cumprimento estatal a partir de acordos e tratados

internacionais. A análise da conformidade em relação a sentenças e decisões de tribunais é algo que será analisado pelos autores do *compliance* de segunda ordem, que serão apresentados no tópico seguinte. Previamente, destaca-se que embora haja essa diferenciação entre as teorias, muitas das pesquisas desenvolvidas no próximo tópico foram baseadas nos estudos dos autores de primeira ordem.

2.1.2 Teorias de segunda ordem

As teorias do *compliance* de segunda ordem tratam de analisar a conformidade dos Estados com as decisões de terceiros, isto é, verificam o cumprimento estatal das sentenças proferidas por Cortes e Tribunais Internacionais (SIMMONS, 1998). O fortalecimento dos estudos concentrados nessa área ocorreu a partir dos anos 2000, quando as pesquisas empíricas passaram a ser utilizadas para analisar o nível de *compliance* dos Estados com as diversas Cortes Internacionais. Sendo assim, antes de abordarmos as autoras que servirão de base para o nosso estudo (a saber Alexandra Hunneus e Courtney Hillebrecht), discutiremos de maneira breve as principais pesquisas que puderam servir de base para as suas teorias.

Não obstante ter como objeto de estudo os tratados internacionais (e em vista disso ser melhor enquadrada dentro dos autores de primeira ordem), é importante dar destaque a cientista política Beth Simmons, que foi uma das precursoras na utilização de pesquisas empíricas para o estudo do *compliance*. Simmons (2000) analisou a conformidade dos países com os acordos monetários internacionais, tendo concluído que: (1) o comportamento de outros países influencia no comprometimento de Estados que estão na mesma região; e que (2) o cumprimento ocorre muitas vezes levando em consideração a reputação ou credibilidade internacional (SIMMONS, 2000). Da pesquisa de Simmons, é possível extrair que os Estados possuem uma preocupação de como a sua imagem é percebida pela comunidade internacional e isso os influencia a agir em conformidade com as normas.

Os cientistas políticos Darren Hawkins e Wade Jacoby, por sua vez, também realizaram pesquisas importantes no que tange a verificar o nível de *compliance* dos Estados. Da análise comparativa entre as sentenças do TEDH e da Corte Interamericana, os autores perceberam que a conformidade do Estado com a decisão judicial é maior quanto mais fácil for o seu cumprimento; e que as instituições domésticas, por sua vez, ou influenciam muito pouco ou não são capazes de interferir no cumprimento (HAWKINS; JACOBY, 2008). Assim, têm-se que medidas estatais que demandam uma maior ação por parte do Estado tendem a possuir um baixo grau de *compliance* em comparação com medidas consideradas mais simples, como é o caso das reparações pecuniárias.

Com base nos estudos elaborados por Hawkins e Jacoby, Alexandra Hunneus (2011) irá desenvolver sua pesquisa partindo do princípio de que existem, de fato, medidas que são mais difíceis de serem implementadas, e que elas basicamente corresponderiam às medidas de cunho judicial. Apesar de ter direcionado a sua análise para a Corte IDH, Hunneus argumenta que, de maneira geral, os tribunais internacionais de direitos humanos precisam envolver diretamente os sistemas judiciais nacionais (mais especificamente os juízes e promotores) para que o *compliance* das suas decisões seja possível (HUNNEUS, 2011). A ideia central é de que o judiciário doméstico atua conjuntamente com as Cortes Internacionais para efetivar o cumprimento das sentenças.

Para chegar nessa conclusão, Hunneus parte da perspectiva de que o motivo para a não implementação de ordens judiciais não é somente a dita “dificuldade” das medidas sentenciadas ou a “falta de vontade” do governo; de maneira oposta, o problema residiria no fato de que a implementação das decisões envolve diversos atores estatais que possuem interesses, ideologias e configurações institucionais diferentes, o que dificultaria a execução das medidas destinadas a mais de um ator estatal (HUNNEUS, 2011). A tendência é de quanto mais instituições estatais estiverem envolvidas no cumprimento de uma ordem, menor será a probabilidade da sua implementação.

Os dados apresentados pela autora demonstraram que quando uma medida envolve apenas um Poder Estatal (o Poder Executivo por exemplo), o nível de *compliance* é de 44%; enquanto, se for necessário a atuação de outro poder político, o nível de cumprimento cai para 36% (HUNNEUS, 2011). Desse modo, conforme um novo poder é inserido, a conformidade com a decisão internacional diminui (HUNNEUS, 2011). De todos os poderes estatais considerados por Hunneus (Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo), seria o Poder Judiciário que apresentaria maiores problemas para implementar qualquer tipo de medida e, a sua inclusão na execução de uma ordem, enfraqueceria a sua probabilidade de cumprimento (HUNNEUS, 2011).

Isso ocorre porque as Cortes Internacionais se dirigem formalmente ao Estado e não aos atores estatais de forma distinta, já que seria o Estado como um todo que cumpriria ou não com as ordens dos Tribunais. Deste jeito, o Poder Executivo seria o que apresentaria maiores motivos para cumprir com as sentenças, já que é a autoridade encarregada de conduzir as relações internacionais do país e de moldar a política externa estando, conseqüentemente, mais preocupado com a reputação e imagem internacional (HUNNEUS, 2011). O Poder Judiciário, de outro modo, não estaria tão pressionado a cumprir com as ordens da Corte IDH, teria menos familiaridade com o Sistema Interamericano e não teria sua imagem prejudicada devido ao

descumprimento (HUNNEUS, 2011). Em síntese, para modificar essa situação, as Cortes Internacionais deveriam envolver melhor os sistemas de justiça nacionais, aumentando a sua influência e possibilitando um maior nível de *compliance* com as decisões do Tribunal.

Do mesmo modo, a cientista política Courtney Hillebrecht (2014) compreende o *compliance* como sendo um processo destinado as instituições domésticas, cujo entendimento só se faz possível a partir da análise das relações, motivações e capacidades dos atores estatais, pois é tarefa dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo dar cumprimento as medidas decretadas pelos tribunais internacionais. Entretanto, ao contrário de Hunneus, e baseada nos estudos de Simmons, Hillebrecht irá argumentar que a conformidade do Estado depende da vontade política desses atores, mais especificamente do Poder Executivo, que seria o responsável por criar coalizões *pró-compliance* junto aos demais poderes para garantir a execução das sentenças (HILLEBRECHT, 2014).

A pesquisa feita por Hillebrecht constatou que as decisões de tribunais internacionais, apesar de serem destinadas ao Estado como um todo, não podem ser cumpridas de maneira plena por apenas um autor estatal. As decisões exigem medidas distintas, como mudanças legislativas, pagamento de indenizações e processamento de indivíduos, o que acaba envolvendo ao mesmo tempo todos os poderes do Estado (HILLEBRECHT, 2014). Por esse motivo, é importante que os atores atuem em consonância, formando coalizões *pró-compliance* pois, caso algum desses sujeitos apresente resistência, o cumprimento das sentenças fica prejudicado. Nessas circunstâncias, o Poder Executivo possui um papel de destaque, já que seria não apenas aquele capaz de formar tais coalizões, como também aquele cujo comportamento traria mais impactos para o resultado (HILLEBRECHT, 2014).

Isso porque, para Hillebrecht, o executivo atua como “*gatekeeper*” das sentenças internacionais, isto é, quando a decisão é proferida, o Poder Executivo fica responsável pela sua introdução no âmbito doméstico. O grau e a taxa dessa inserção seriam controlados pela vontade do Executivo, sujeito político capaz de influenciar os demais poderes em direção ao cumprimento ou descumprimento da sentença. Dessa forma, o Executivo atuaria em uma posição *pró-compliance* quando estivesse disposto a demonstrar compromisso com os direitos humanos, desejasse legitimar um novo governo ou quisesse adquirir os benefícios materiais dessa conduta, caso houvesse (HILLEBRECHT, 2014).

A despeito da posição privilegiada, capaz de determinar o nível de conformidade do Estado, Hillebrecht destaca que a vontade do Executivo de maneira isolada não é suficiente para garantir o *compliance*, pois ele depende do apoio das outras instituições domésticas, como o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Ou seja, mesmo que o Poder Executivo esteja disposto

a apoiar as sentenças da Corte IDH, caso as intenções dos demais poderes seja diferente, a conformidade se torna insustentável. Apesar de possuir “pesos” diferenciados, é a concordância entre as preferências dos atores estatais que irá ditar a vontade política do Estado que, na visão da autora, é o responsável por dar cumprimento as decisões internacionais.

2.1.3 Considerações

Com o avanço dos tratados internacionais, cada vez mais os países passaram a moldar a sua conduta em virtude de regras e decisões internacionais. Por esse motivo, diversos estudos se desenvolveram nas áreas do Direito, das Relações Internacionais e da Ciência Política em uma tentativa de explicar o comportamento estatal a partir das interferências externas. Nessa perspectiva, as teorias de *compliance* se mostraram uma boa alternativa para entender a atuação do Estado. Utilizando da divisão feita por Roger Fisher, a primeira seção do capítulo se concentrou em apresentar os principais estudos realizados nas teorias de *compliance* de primeira e de segunda que tratam, respectivamente, da análise do comprometimento estatal com os tratados e com as sentenças de Cortes Internacionais.

Dessa forma, dentro do *compliance* de primeira ordem, foi possível perceber que os defensores da Teoria Gerencialista acreditam que devido a eficiência, o interesse estatal e a própria natureza das normas internacionais, os Estados possuem naturalmente uma propensão para dar cumprimento aos tratados, e que a não conformidade não seria algo intencional, pois resultaria da incapacidade do Estado e da interpretação das regras. De maneira contrária, os autores da Teoria do *Enforcement* argumentam que o cumprimento dos tratados é sim proveniente de decisões deliberadas do Estado, que escolhem descumprir ou não com o tratado a partir da análise dos ganhos e perdas dessa decisão. A Teoria da Obediência, por sua vez, compreende o *compliance* como um processo de integração dos tratados internacionais que surge a partir da interação entre os sujeitos transnacionais e da nova interpretação das normas proveniente dessa comunicação.

Já nas teorias de segunda ordem, analisamos os estudos desenvolvidos por Hunneus e Hillebrecht sobre o cumprimento de sentenças internacionais provenientes, especificamente, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Apesar de ambas as autoras considerarem que *compliance* só é possível a partir da atuação dos atores estatais, as mesmas divergem no que diz respeito ao qual ator teria um maior papel de destaque e contribuiria mais com todo o processo de conformidade. Para Hunneus, o Poder Judiciário é quem deve estar mais inserido nas etapas necessárias para a execução das sentenças, enquanto Hillebrecht acredita que cumprimento ocorre em virtude principalmente da vontade do Poder Executivo.

Na **Tabela 3** é possível perceber um pouco das diferenças e semelhanças existentes entre os estudos analisados nesse capítulo.

Tabela 3 - Compliance.

AUTORES	FOCO DE ATUAÇÃO	COMO OCORRE O COMPLIANCE
PRIMEIRA ORDEM		
Chayes e Chayes	Estado	Propensão natural do Estado para cumprir com os tratados.
Downs, Roche e Barsoom	Estado	Devido as sanções provenientes do descumprimento.
Harold Koh	Atores Transnacionais ⁹	A partir das interações entre os atores transnacionais.
SEGUNDA ORDEM		
Alexandra Hunneus	Poder Judiciário	Necessário o envolvimento dos sistemas judiciários nacionais.
Courtney Hillebrecht	Poder Executivo	Formação de coligações <i>pró-compliance</i> com a ajuda do Poder Executivo.

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, é importante ressaltar que, a partir das teorias de primeira ordem aqui apresentadas, observa-se que elas estão mais focadas na perspectiva do *compliance* em relação às normas e tratados internacionais. Isso significa dizer que, são teorias que podem, por exemplo, ser utilizadas para o estudo do cumprimento da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela OEA em 2016. Os autores de segunda ordem, por sua vez, são mais adequados para o estudo dos casos sentenciados pela Corte IDH. Isso porque eles focam no cumprimento, por parte do Estado, das sentenças de um órgão judicial internacional. Desse modo, a argumentação a ser desenvolvida nos próximos capítulos levará em consideração essas observações e principalmente a perspectiva dos autores de segunda ordem.

⁹ Entendidos aqui como sendo não somente os Estados, mas também as Organizações Internacionais, as corporações multinacionais, ativistas, diplomatas e ONGS (NEVES, 2016).

2.2 TEORIAS DO POLICY CHANGE

A temática envolvendo *policy change* ganhou bastante destaque a partir dos anos 1990, quando vários modelos teóricos foram desenvolvidos em uma tentativa de explicar os processos de mudança que ocorrem dentro das políticas públicas. Em primeiro lugar, antes de nos adentrarmos nas teorias escolhidas para o desenvolvimento teórico desse capítulo, é importante explicitar brevemente a diferença entre “*policy change*”, “*policy innovation*” e “*policy reform*”. *Policy innovation* diz respeito a ideias ou práticas que são adotadas passando a ser vistas como algo novo; enquanto *policy reform*, refere-se a uma alteração pretendida e imposta a uma política ou estrutura de um setor público (SINKO, 2016).

Policy change, por sua vez, está relacionado a uma mudança que acarreta a substituição de uma ou mais políticas existentes por outras, a partir da adoção, alteração ou extinção das mesmas (SINKO, 2016). Apesar da semelhança com *policy reform*, a teoria do *policy change* analisa as transformações que de fato ocorreram nas políticas públicas, ao passo que na análise do *policy reform* uma mudança efetiva pode vir a não se realizar (CERNA, 2013). Na nossa pesquisa, nós iremos tratar de *policy change* levando em consideração a mudança na política de reconhecimento territorial a partir de sentenças internacionais. Para isso iremos nos aprofundar em três teorias específicas: *Path Dependence*, *Institutional Change* e *Advocacy Coalition Framework*.

A teoria do *path dependence* (denominada em português como dependência da trajetória) vem sendo, desde os anos 1990, muito utilizada para explicar a diferença no desenvolvimento da trajetória de uma determinada política dentro de um país. Com origem nos estudos econômicos, mais precisamente naqueles desenvolvidos por Brian Arthur e Paul A. David sobre os processos de adoção de tecnologia a partir de retornos crescentes¹⁰ (PIERSON, 2000), o *path dependence* é bastante aplicado em estudos comparativos devido a utilização da teoria por institucionalistas históricos que defendem que as escolhas tomadas nos momentos iniciais de uma instituição influenciam as políticas desenvolvidas posteriormente (BERNARDI, 2012).

Assim, o conceito de *path dependence* parte da ideia de que uma vez que a escolha por uma instituição ou política é feita, os custos para reverter a trajetória iniciada aumentam de maneira significativa. Por mais que exista alternativas que possam ser escolhidas futuramente, as barreiras de certos arranjos institucionais irão obstruir uma possível mudança (LEVI, 1997).

¹⁰ O conceito de retornos crescentes será explicado mais adiante.

Dito de outra maneira, a teoria defende que há uma dificuldade em modificar políticas já consolidadas, não porque outras opções são inexistentes, mas porque a própria estrutura das instituições e os atores envolvidos nessa mudança tendem a conservar o modelo existente, já que os custos para a alteração se tornam elevados a partir do momento da escolha inicial.

Para Paul Pierson (2000), um dos autores mais importantes da teoria do *path dependence*, isso acontece porque a cada ação tomada em uma direção particular produz consequências que tornam esse caminho mais atrativo para uma decisão futura. Isso faz com que movimentos adicionais sejam realizados nessa mesma direção transformando assim em um ciclo vicioso de auto reforço, que é bem captado pela ideia de retornos crescentes (*increasing returns*) ou *feedback* positivo. Em um processo de retornos crescentes, a probabilidade de seguir em uma trajetória já estabelecida aumenta a cada movimento efetuado nessa mesma direção, o que faz com que os benefícios de manter a atividade atual e os custos para mudar de caminho, aumentem com o tempo (PIERSON, 2000).

Desse modo, a partir dos processos de retornos crescentes é possível analisar que padrões específicos de tempo e sequência são importantes, e que reverter o curso de uma determinada política é algo extremamente difícil. Na visão de Pierson, isso ocorre devido a três características inerentes da área política, que seriam: (1) a ausência de mecanismos que incentivem a competição e o aprendizado; (2) o curto tempo que os atores políticos dispõem; e (3) e a forte tendência pela preservação do *status quo* que geralmente se verifica nas instituições políticas (PIERSON, 2000). Cada uma dessas particularidades faz com que os retornos crescentes sejam particularmente intensos nessa área dificultando mudanças na trajetória inicialmente adotada.

Sobre o primeiro ponto, Pierson irá argumentar que as instituições políticas raramente enfrentam um ambiente competitivo que favoreça um desempenho eficiente. Por esse motivo, os ambientes políticos seriam “mais permissivos”, o que poderia não beneficiar a realização de mudanças, mesmo que necessárias para aumentar a eficácia de determinada política (PIERSON, 2000). Já em relação ao tempo, destaca-se que as intervenções políticas complexas e grandes reformas institucionais só surtem efeito a longo prazo, o que não seria atrativo aos atores políticos, pois estes estão muitas vezes mais interessados nas rápidas conquistas (PIERSON, 2000). Segundo o autor, isso estaria de acordo com lógica eleitoral em que as decisões dos eleitores são tomadas a curto prazo e não tendem a levar em consideração efeitos de longo prazo (PIERSON, 2000).

Por fim, no que tange ao terceiro ponto, Pierson alega que a preservação do *status quo* das instituições políticas ocorre porque uma das suas características inerentes é a resistência a

realização de mudanças, o que ocorre, principalmente, devido ao modo como foram projetadas (PIERSON, 2000). Os responsáveis por idealizar as instituições e políticas públicas muitas vezes desejam vincular seus sucessores criando regras que tornam arranjos preexistentes difíceis de serem modificados. Em determinados casos, os próprios atores políticos que projetam as instituições são compelidos a se vincularem porque desse modo não apenas eles são restringidos de efetuar mudança, como também os seus substitutos (PIERSON, 2000).

Por consequência, os trabalhos que tratam sobre *path dependence* tendem a sustentar a reprodução institucional, uma vez que a utilização de mecanismos como retornos crescentes e *feedback* positivo serviriam para manter e reforçar as instituições através do tempo, tornando a mudança difícil de ser efetuada. De acordo com Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen (2005), essa característica faz com que a literatura acerca do assunto compreenda mudança de duas maneiras diferentes: ou a transformação ocorre de forma contínua, sendo pequena o bastante para que passe despercebida; ou ela ocorre de maneira abrupta e descontinuada, sendo essa última visão a mais difícil de ser encontrada entre os estudiosos do tema.

Streeck e Thelen (2005), ao propor uma nova teoria de *policy change* (denominada de *institutional change*), argumentam que ao se discutir a mudança de uma instituição política é necessário, em primeiro lugar, diferenciar processos de mudanças (que podem ser incrementais ou abruptos), de resultados da mudança (que ocasionam a continuidade ou descontinuidade). Quando a mudança ocorre de maneira abrupta resultando na descontinuidade da instituição, o que se espera é que ela seja substituída; ao passo que caso ela sobreviva é possível que haja o retorno e a continuidade. Por outro lado, quando o processo de mudança se dá de maneira incremental, haverá a reprodução por adaptação (se em consequência da mudança se verificar continuidade) ou uma transformação gradual – caso se verifique uma descontinuidade (STREECK; THELEN, 2005). A **Tabela 4** abaixo ilustra bem essa situação.

Tabela 4 - Institutional Change.

		Resultados da mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
Processos de Mudança	Incremental	Reprodução por adaptação	Transformação gradual
	Abrupto	Sobrevivência e retorno	Quebra e substituição

Fonte: Adaptado (STREECK; THELEN, 2005).

Interessados no processo de transformação gradual, que representa a descontinuidade institucional causada por uma mudança incremental, os autores irão apresentar cinco modelos

de mudanças: deslocamento, *layering*, *drift*, conversão e exaustão. Em relação ao primeiro tipo, Streeck e Thelen (2005) afirmam que o deslocamento ocorre quando novos modelos começam a questionar a existência de formas e práticas já consolidadas. Isto é, não há a revisão ou alteração de organizações já existentes, mas a mudança na relevância de um determinado arranjo institucional. Geralmente o que ocorre é que práticas consideradas anteriormente desviantes, ou até mesmo “estrangeiras”, passam a ganhar destaque e a substituir arranjos institucionais tradicionais que ficaram desacreditados (STREECK; THELEN, 2005).

Já no caso do *layering*, há a exigência de que ocorram emendas, acréscimos ou revisões a conjuntos institucionais, pois a introdução de novos elementos é o mecanismo de mudança que permite, ao longo do tempo, que o sistema antigo perca o seu domínio, passando a ser substituído pelas transformações que foram introduzidas aos poucos (STREECK; THELEN, 2005). No *drift*, as instituições podem estar sujeitas à erosão ou atrofia caso não se adaptem às mudanças no ambiente político. Não há manobras explícitas que venham a modificar as instituições, ao invés disso, o que se percebe é que a situação em torno das mesmas evolui de modo que a sua função, significado e propósito acabam sendo alterados (STREECK; THELEN, 2005).

Diferentemente de *layering* e do *drift*, na conversão as instituições não são completamente alteradas ou sofrem algum tipo de decadência, pelo contrário, elas passam a ser redirecionadas a cumprir com novos objetivos, funções ou propósitos. O redirecionamento pode ocorrer como consequência do surgimento de novos desafios no ambiente político, o que faz com que os agentes políticos implementem recursos institucionais existentes para novos fins; ou em virtude de mudanças na relação de poder, agentes políticos que não participaram da criação da instituição, passam a ter controle sobre a mesma e a realizar transformações para que ela possa atingir novos fins (STREECK; THELEN, 2005).

Por fim, o último modelo proposto pelos autores denomina-se exaustão, processo por meio do qual as instituições políticas chegam ao colapso. Dessa forma, observa-se que, ao invés de uma mudança institucional, a exaustão acaba gerando o esgotamento institucional, que ocorre de maneira gradual e não subitamente. De maneira oposta ao que ocorre no *drift*, onde as instituições podem reter as suas propriedades principais apesar do desgaste que sofrem em virtude da mudança do ambiente político, na exaustão as instituições são enfraquecidas por comportamentos permitidos pelas próprias regras existentes (STREECK; THELEN, 2005). Em outras palavras, o funcionamento normal da instituição é o próprio responsável pelo seu esgotamento.

Posteriormente, Jeroen van der Heijden e Johanna Kuhlmann, em uma revisão da literatura a respeito da teoria do *institutional change*, irão criticar a ideia de Streeck e Thelen em vários pontos, principalmente no que diz respeito as definições de mudança proposta pelos autores. Na visão de Van der Heijden e Kuhlmann (2016), há uma falta de distinção conceitual entre os modelos apresentados. Os conceitos não apresentariam limites claros ficando muitas vezes sobrepostos entre si, dificultando uma clara distinção entre eles. Devido a esse fato, é difícil a utilização da teoria para a aplicação em casos concretos, pois muitas vezes fica a cargo do pesquisador fazer a definição do que se está sendo observado (VAN DER HEIJDEN; KUHLMANN, 2016).

De modo contrário, a *Advocacy Coalition Framework* (ACF) é uma teoria que vem sendo, nos últimos anos, bastante utilizada¹¹ para o estudo do *policy change*. Elaborada inicialmente em 1993 por Paul A. Sabatier e Hank C. Jenkins-Smith, a ACF defende a ideia de que o processo político é formado por coalizões de atores que compartilham as mesmas crenças políticas e que atuam de maneira a influenciar as decisões de um governo. Apesar de ter passado por diversas revisões desde a sua formulação inicial, a ACF preserva três premissas básicas que são importantes para a compreensão da sua estrutura.

A primeira premissa parte do pressuposto que os pesquisadores, para compreender as mudanças e os processos políticos, devem adotar uma perspectiva de longo prazo. Isso se deve ao fato de que o procedimento de elaboração de políticas não possui um começo ou fim determinado, pois encontra-se sempre em andamento (JENKINS-SMITH et al., 2018). Assim, a análise dos padrões de mudança política, dos comportamentos dos atores envolvidos e do sucesso ou fracasso das coalizões devem ser observados dentro de um panorama maior de tempo. Isso não significa dizer que o ACF somente pode ser aplicado em estudos com uma perspectiva de análise de dez ou mais anos (como foi erroneamente interpretado anteriormente), mas que a análise do processo político é mais bem efetuada em períodos maiores de tempo (JENKINS-SMITH et al., 2018).

A segunda premissa, por sua vez, está relacionada aos subsistemas políticos, que são entendidos aqui como a interação de atores de diferentes instituições, públicas ou privadas, que procuram interferir nas decisões governamentais em uma determinada área política. A concepção de subsistemas não estaria restrita apenas a agências administrativas, comitês

¹¹ 161 casos de aplicação do ACF entre os anos de 1987-2006 (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009); 80 casos entre os anos de 2007-2014 (PIERCE et al., 2017); 67 casos de aplicação na Coreia do Sul entre os anos de 2002-2014 (JANG; WEIBLE; PARK, 2016); e 25 casos na Suécia entre os anos de 1998-2015 (NOHRSTEDT; OLOFSSON, 2016).

legislativos e grupos de interesse, mas abrangeria também qualquer pessoa que fosse relevante e capaz de intervir, direta ou indiretamente, nos assuntos de interesse para aquele subsistema (JENKINS-SMITH et al., 2018). Desse modo, um subsistema político pode vir a incluir não apenas funcionários de qualquer nível de governo, como também representantes do setor privado, membros de organizações sem fins lucrativos, jornalistas, pesquisadores, entre outros (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994).

A extensão da participação desses atores varia, pois o que importa para o subsistema não é o tipo de autoridade que eles podem oferecer, mas a influência que eles são capazes de exercer no desenvolvimento, na execução e no monitoramento das políticas destinadas a dar cumprimento aos objetivos do subsistema. Conseqüentemente, esses objetivos estão diretamente relacionados a terceira premissa do ACF, que trata da concepção de que os atores políticos, dentro de um subsistema, compartilham um conjunto de crenças que podem ser divididas em três camadas: *deep core beliefs*, *policy core beliefs* e *secondary aspects*. (JENKINS-SMITH et al., 2018).

As *deep core beliefs* seriam as crenças mais “profundas” do indivíduo, estando relacionadas a valores normativos fundamentais e a “filosofias” pessoais. Tais crenças não são especificamente políticas, podem estar presentes em subsistemas diferentes e são menos suscetíveis a mudanças (JENKINS-SMITH et al., 2018). Já as *policy core beliefs*, referem-se a posições políticas fundamentais que podem refletir as orientações e prioridades de um subsistema político específico (JENKINS-SMITH et al., 2018). Basicamente, é a partir dessas crenças que os subsistemas são formados e por meio das quais eles permanecem juntos. Por fim, os *secondary aspects* estão relacionados aos meios instrumentais específicos para a implementação das metas políticas estipuladas pelas *policy core beliefs* (JENKINS-SMITH et al., 2018).

O entendimento dessas três concepções ajuda a compreender o modo como essa teoria percebe, dentro dos processos políticos, a ocorrência do *policy change*. Na visão do ACF, as mudanças políticas acontecem a partir de quatro maneiras diferentes, estando a primeira delas relacionadas a choques ou perturbações externas que causam grandes mudanças políticas. Em geral, esses eventos não estão sob o controle dos participantes do subsistema, isto é, a influência que eles possuem não é capaz de impedir as transformações políticas provenientes dessas perturbações, causadas, na maioria das vezes, por mudanças nas condições socioeconômicas, mudança de regime ou até mesmo desastres naturais (JENKINS-SMITH et al., 2018).

Contrariamente, grandes mudanças políticas também podem se originar a partir de eventos internos que ocorrem nos limites territoriais de um país ou dentro de uma determinada

área política. Tais mudanças geralmente estão relacionadas a crises, escândalos ou fracassos políticos que podem ter sido ocasionados pelos participantes de um subsistema. Por causa disso, as mudanças internas tendem a gerar dúvidas sobre as *policy core beliefs* de uma coalizão dominante e sobre a eficácia das políticas defendidas por esse grupo; enquanto, ao mesmo tempo, é capaz de confirmar as crenças políticas de uma coalizão minoritária (JENKINS-SMITH et al., 2018).

A terceira forma de *policy change* prevista na teoria do ACF diz respeito a *policy-oriented learning* que, apesar de não ser capaz de ocasionar grandes mudanças políticas ou de influenciar decisões governamentais específicas, pode ser responsável por alterar gradualmente os conceitos e as suposições que os participantes de um subsistema possuem (JENKINS-SMITH et al., 2018). Por último, a mudança política também ocorre com base em acordos negociados entre coalizões que anteriormente se encontravam em conflito. Ao contrário do *policy-oriented learning*, os acordos entre coalizões podem resultar em mudanças substanciais nas políticas e nos programas governamentais (JENKINS-SMITH et al., 2018). Assim, é a partir dessas quatro maneiras que o ACF concebe a possibilidade de *policy change* levando em consideração os conceitos de coalizões e subsistemas políticos.

1.2.1 Considerações

Para a compreensão do processo por trás das mudanças políticas é importante o conhecimento acerca das teorias do *policy change*, uma vez que esses estudos são os responsáveis por analisar as transformações políticas e as suas causas. Com vistas a tentar compreender de que modo as políticas de reconhecimento territorial sofrem mudanças a partir de decisões internacionais, essa seção teve como foco explicar as teorias do *policy change* que, na nossa concepção, mais se encaixam ao objetivo desse estudo. Para isso, apresentamos as teorias envolvendo *Path Dependence*, *Institutional Change* e *Advocacy Coalition Framework*.

Dessa forma, foi demonstrado que, para a teoria do *Path Dependence*, a modificação de políticas já consolidadas é algo extremamente difícil, pois as mudanças geralmente envolvem custos elevados que aumentam a partir de processos de retornos crescentes e *feedback* positivo, o que faz com que as instituições e os atores envolvidos tendem a conservar o modelo existente. A reprodução institucional é o resultado mais comum a ser observado com a utilização da teoria, mesmo assim, considera-se que o *policy change* no *Path Dependence* ocorre ou de forma contínua, onde são bastante pequenas para serem observadas; ou de maneira descontinuada, sendo realizadas de maneira abrupta.

Já no estudo do *Institutional Change*, foi observado que as mudanças políticas acontecem de forma gradual e de acordo com cinco modelos de mudança. Tais modelos são: (1) deslocamento, quando novas ideias substituem as formas e práticas já consolidadas; (2) *layering*, onde há a introdução de novos elementos que modificam o sistema antigo; (3) *drift*, que provoca a erosão ou atrofia das instituições caso elas não se adaptem as mudanças no ambiente político; (4) conversão, que faz com que os objetivos das instituições sejam redirecionados a novas funções e propósito; e (5) exaustão, processo por meio do qual as instituições políticas chegam ao colapso.

Por fim, o *Advocacy Coalition Framework* entende que o *policy change* ocorre devido a atuação de coalizões formadas por diferentes atores que compartilham as mesmas crenças políticas e que possuem como objetivo influenciar decisões governamentais. Assim, as mudanças políticas poderiam acontecer a partir de: (1) eventos externos, choques ou perturbações externas aos atores de um subsistema; (2) eventos internos, crises ou escândalos ocorridos dentro do território de um país ou de determinada área política; (3) através do *policy-oriented learning*, que possibilita a alteração gradual dos conceitos conhecidos pelos participantes de um subsistema; e (4) por meio de acordos negociados entre coalizões anteriormente em conflito. A **Tabela 5** resume de maneira breve, o modo como essas teorias percebem a ocorrência de mudanças políticas.

Tabela 5 - Teorias do Policy Change.

TEORIA	COMO AS MUDANÇAS OCORREM
<i>Path Dependence</i>	As mudanças ou são muito pequenas para serem observadas (contínuas) ou ocorrem de maneira abrupta (descontínuas).
<i>Institutional Change</i>	Ocorrem de maneira gradual a partir de cinco modelos: deslocamento, <i>layering</i> , <i>drift</i> , conversão e deslocamento
<i>Advocacy Coalition Framework</i>	Acontece por meio de coalizões formadas por indivíduos que compartilham as mesmas crenças políticas.

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, observa-se que as três teorias de *policy change* apresentadas nesse capítulo podem ser utilizadas para explicar as possíveis mudanças, nas políticas de reconhecimento territorial. Ao contrário das teorias do *compliance*, o *Path Dependence*, *Institutional Change* e *Advocacy Coalition Framework*, não possui nenhum tipo de restrição e podem ser aplicadas em todos os casos. Sendo assim, espera-se nos próximos capítulos ser possível a utilização dessas teorias para explicar as situações encontradas no presente estudo

CAPÍTULO 2: JUDICIALIZAÇÃO DE VIOLAÇÕES DO DIREITO INDÍGENA ÀS TERRAS TRADICIONAIS NA AMÉRICA LATINA – UM PANORAMA DOS CASOS

Na América Latina, a judicialização de políticas¹² se tornou uma ferramenta fundamental tanto para efetivar os direitos constitucionais, como para permitir que novos direitos possam vir a ser assegurados para a população. Durante os anos de 1990, e começo dos anos 2000, essa estratégia judicial foi significativa para auxiliar na transição entre Governos autoritários para Governos democráticos; tendo, inclusive, auxiliados nas mudanças constitucionais e alterações legislativas que eram socialmente demandadas à época.

Apesar de representar uma alternativa para lidar com direitos de cidadania ineficazes e políticas públicas malsucedidas, o excesso na judicialização de casos pode representar um risco às democracias latino-americanas. Isso porque, ao mesmo tempo em que serve como “*instrumento para responsabilizar governos e políticos*” (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005, p.2), a judicialização também serve como forma de politização do judiciário, desequilibrando a relação com os demais poderes.

De qualquer maneira, é a judicialização de casos envolvendo os direitos territoriais indígenas que tem permitido, muitas vezes, mudanças no modo como tais direitos vem sendo percebidos pelo Estado. A recorrência dos povos indígenas à juízes e Tribunais parte do entendimento de que a via judicial é o caminho ideal para a efetivação dos seus direitos. Nesse sentido, a medida que o Poder Judiciário doméstico tem se tornado ineficaz para garantir a proteção de seus territórios é comum a busca por Tribunais e Cortes Internacionais (principalmente a Corte IDH), em uma tentativa de alcançar a resolução de suas demandas.

Assim, o presente capítulo tem como objetivo abordar a judicialização dos direitos territoriais indígenas. Para isso, iremos nos dedicar, em primeiro lugar, a uma breve conceitualização em torno da judicialização de direitos na América Latina, com objetivo de elucidar os aspectos e as características desse processo. Posteriormente, trataremos de apresentar os Estados em conjunto com a sua legislação e instituições indígenas, no intuito de mostrar a situação pela qual os povos indígenas estão submetidos dentro dos países. Por fim, iremos tratar das demandas apresentadas perante o Sistema Interamericano, enfatizando os casos que foram judicializados pela Corte IDH e que são objeto da nossa pesquisa.

¹² Entendemos como judicialização de políticas “*a dependência de tribunais e meios judiciais para lidar com problemas morais centrais, questões de políticas públicas e controvérsias políticas*” (HIRSCHL, 2011, p. 302). Muitas vezes esse fenômeno envolve a revisão judicial feita por Tribunais Superiores sobre assuntos tais como: os direitos de liberdades, direitos de igualdade e, no contexto dessa pesquisa, direitos territoriais indígenas.

3.1 A JUDICIALIZAÇÃO DE DIREITOS NA AMÉRICA LATINA

De acordo com o cientista político Ran Hirschl (2011), a “judicialização de políticas” corresponde a um termo que abarca, intrinsecamente, três processos que estão interrelacionados. O primeiro processo refere-se à “*disseminação do discurso, jargão, regras e procedimentos jurídicos na esfera, fóruns e nos processos políticos*” (HIRSCHL, 2011, p. 304). A proliferação dos enunciados e comportamentos jurídicos faz com que situações, que antes não eram consideradas na esfera judicial, passem a ser dominadas por regras e procedimentos legais (HIRSCHL, 2011). Isso causa um “*aumento da presença de processos e decisões judiciais na política e vida social*” além da crescente “*resolução de problemas estatais, políticos ou sociais nos tribunais*” (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005, p. 5).

O segundo processo, consiste na relação dos Tribunais com as chamadas “mega políticas” – que implicam nas “*controvérsias políticas centrais que definem (e muitas vezes dividem) políticas inteiras*” (HIRSCHL, 2011, p. 306). Nesses casos, a judicialização amplia o envolvimento do judiciário nacional na esfera política, transformando as Cortes e Tribunais superiores em parte do aparato necessário para a formulação das políticas do Estado (HIRSCHL, 2011).

Por fim, o terceiro processo compreende a expansão da competência dos Tribunais para além do âmbito constitucional, aumentando o alcance desses direitos ou ampliando os limites do Poder Legislativo e Executivo (HIRSCHL, 2011). Por meio principalmente da revisão judicial, os Tribunais passam cada vez mais a redefinir a sua jurisprudência nacional, abrangendo novos direitos de liberdade, de igualdade, entre outros (HIRSCHL, 2011). Parte desse aspecto, provém das Cortes Internacionais que, em muitos casos, exigem a incorporação de novas normas no sistema jurídico doméstico (HIRSCHL, 2011).

De maneira semelhante, Manuel Cepeda Espinosa (2005) entende a judicialização a partir de duas concepções. A primeira, compreende o processo pela qual os Tribunais (principalmente os Tribunais Superiores) realizam a revisão constitucional de modo a contribuir significativamente para a reformulação das políticas públicas; e a segunda, envolve a utilização de argumentos jurídicos no curso dos processos de formulação política – especialmente os de matéria legislativa (ESPINOSA, 2005).

Em ambos os casos, esse processo de judicialização acarreta uma maior consciência por parte dos atores políticos acerca do poder de revisão do Poder Judiciário; o que, em última instância, vem a influenciar na elaboração das políticas públicas (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005).

Um outro aspecto envolvendo a judicialização de políticas envolve a incorporação de direitos que ainda não foram garantidos oficialmente pelos Estados. Em geral, as constituições latino-americanas tendem a ser bastante extensas e detalhadas, abrangendo uma grande quantidade de direitos econômicos e sociais (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005). Apesar disso, é possível que a judicialização de casos provoque ou a “*criação de novos direitos por meio da reinterpretação judicial da Constituição*” ou “*a aplicação mais eficaz*” da legislação existente (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005, p. 4).

Nesse cenário, a judicialização muitas vezes é resultado da mobilização de certos grupos ou indivíduos que vem a reivindicar a inclusão e o reconhecimento dos seus direitos anteriormente ignorados. Denominado por Rachel Sieder, Line Schjolden e Alan Angell (2005) como “vinda de baixo”¹³, esse tipo de judicialização ocorre quando os movimentos sociais “*adotam estratégias de mobilização para reivindicar, por meio dos tribunais, o reconhecimento de seus direitos*” (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005, p. 5).

Outra forma pela qual os movimentos sociais se fazem presente no processo de judicialização, se dá a partir da utilização dos procedimentos judiciais para a resolução de conflitos ocasionados entre os direitos estabelecidos e as suas práticas violadoras (SMULOVITZ, 2005). Segundo Catalina Smulovitz (2005), o aumento da litigância por parte dos movimentos sociais sinaliza a expectativa destes de que o sistema judiciário é capaz de resolver as suas demandas.

Nestas situações apresentadas até então, percebe-se que o incentivo principal para a judicialização parte do âmbito doméstico, uma vez que são as movimentações dentro do próprio Estado (seja por parte do Poder Judiciário ou de grupos sociais) que levam os casos para a discussão pela via judicial. Entretanto, é possível que o processo de judicialização seja impulsionado por fatores externos. Kathryn Sikkink (2005) considera que o processo de judicialização de políticas pode ser causado por fatores internacionais, tais como: a) o desenvolvimento de legislação internacional de direitos humanos (como Convenções ou Tratados internacionais); b) as sentenças de Cortes Internacionais (tal qual a Corte IDH); e c) a atuação e o ativismo de ONGs internacionais (SIKKINK, 2005).

O aspecto externo da judicialização, ao mesmo tempo que pode levantar debates acerca da soberania estatal, também pode sugerir que isso não se trata de um fenômeno único, restrito a um Estado ou região, mas um acontecimento que pode ser fruto da globalização. Na América Latina, desde a implementação do Sistema Interamericano os países têm recorrido

¹³ “*From below*”.

constantemente à Corte IDH para a resolução das suas demandas uma vez que o tribunal se mostra, às vezes, como sendo o único instrumento eficiente para o alcance de determinados direitos.

No caso específico dos povos indígenas, uma vez que a falta da implementação de políticas indigenistas por parte dos Governos, ou a própria inobservância dos direitos constitucionais desses povos, tem levado uma gama de organizações e movimentos sociais indígenas a adotarem estratégias de mobilização e litigação internacional. A judicialização, principalmente no que diz respeito aos direitos territoriais, tem se tornado uma característica importante da luta pelo reconhecimento e efetivação dos direitos indígenas.

Assim, observa-se que ultimamente a judicialização das políticas é uma ferramenta e estratégia jurídica utilizada cada vez mais por atores sociais e políticos para a defesa de seus interesses (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005, p. 5). Para os povos indígenas é uma alternativa de garantir a proteção de seus territórios e conseqüentemente a preservação dos seus modos de vida.

Nos próximos tópicos trataremos dos direitos indígenas institucionalizados pelos Estados analisados e apresentaremos os casos sentenciados pela Corte IDH no que diz respeito aos direitos territoriais.

3.2 OS DIREITOS INDÍGENAS NA AMÉRICA LATINA – UMA PERSPECTIVA DOS ESTADOS

A partir dos anos de 1980, muitos países da América Latina passaram a enfrentar períodos de transição entre governos autoritários para governos democráticos. Essa alteração ocasionou a promulgação de novos textos constitucionais que, em muitos casos, passaram a incluir direitos até então não reconhecidos. Como “*resultado de longos anos de organização e luta pelo reconhecimento da legitimidade da presença indígena em territórios nacionais*” (RAMOS, 2012, p. 10), os direitos territoriais dos povos indígenas passaram a ser ratificados pela maioria dos países.

A seguir iremos detalhar o modo como os direitos indigenistas passaram a ser reconhecidos pelos Estados, e quais são as principais legislações indigenistas existentes em cada país.

3.2.1 Argentina

Durante muitos anos, as políticas indigenistas dos estados latino-americanos tiveram como propósito a assimilação, integração e aculturação dos povos indígenas, o que resultou na discriminação e exclusão desses povos das sociedades atuais (RADOVICH, 2014). Na Argentina, o processo “civilizatório” das comunidades indígenas se iniciou ao longo das décadas de 1860 e 1870, com a propagação de discursos em defesa do progresso e da formação de uma nação “homogênea” (LENTON, 2010).

Com o objetivo de se assegurar a soberania sobre os povos indígenas e de afirmar o domínio sobre os seus territórios, foi instaurada em 1878 a chamada Campanha do Deserto¹⁴, responsável pela extinção de quase 2/3 da população indígena no país. A partir dessa campanha, as ações do Estado se concentraram no apagamento e desaparecimento físico dos povos indígenas, com o intuito de se garantir a erradicação dessas populações e das formas de vida “não-civilizadas” (LENTON, 2010).

Somente em 1946, com o primeiro mandato de Juan Domingo Perón, é que as políticas estatais passaram a incluir e beneficiar as populações originárias do país, inclusive com a entrega e a confirmação de títulos de propriedade às comunidades (LENTON, 2010). Entre os anos de 1968 e 1976, várias confederações e organizações foram criadas em busca da reivindicação e proteção dos direitos indígenas, avanços que foram paralisados com a ditadura militar em 1976 (LENTON, 2010)

Com o retorno à democracia, diversas legislações indígenas foram aprovadas entre os anos de 1984 e 1993. Dentre elas, está a *Ley sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes* (Ley 23.302 de 1985), que estabeleceu a adjudicação de terras aptas e suficientes para a exploração agrícola, florestal, industrial ou artesanal das comunidades indígenas ao invés de reconhecer a sua posse e propriedade (BRIONES, 2012). Apesar disso, tal dispositivo permitiu que algumas constituições provincianas passassem a reconhecer em seus textos os direitos indígenas, o que veio impulsionar a modificação da Constituição nos anos seguintes (MATARRESE, 2019).

A reforma constitucional de 1994 permitiu que as reivindicações das organizações, e do movimento indígena como um todo, pudessem ser finalmente atendidas. Amparada por dispositivos internacionais – como a Convenção 169 da OIT –, a nova Constituição reconheceu

¹⁴ A Campanha do Deserto (também denominada de Conquista do Deserto) foi uma série de operações militares lideradas por Julio Roca na região do Pampa e da Patagônia oriental que tiveram como objetivo o domínio territorial sobre as terras indígenas pertencentes aos povos mapuche, tehuelche e ranquel. Com quase 2/3 da população exterminada, a Campanha do Deserto consistiu em um genocídio e etnocídio perpetrado pelo Estado argentino contra os povos indígenas do país.

a pré-existência dos povos indígenas, garantindo-lhes o a sua identidade cultural e o direito à posse e propriedade comunitária de seus territórios¹⁵. Além disso, determinou que, se fosse necessário, houvesse a transferência de terras aptas e suficientes para as comunidades indígenas.

Apesar da incorporação do artigo 75, inciso 17, significar um avanço importante para a defesa dos direitos dos povos indígenas no país, ela não constituiu uma modificação significativa no tratamento das comunidades indígenas e na efetivação de seus direitos. Após a mudança constitucional, a maior parte da legislação secundária permaneceu inalterada – somente o Código Civil e Comercial chegou a ser reformado em 2014; entretanto, o artigo 18, (que trata dos direitos indígenas) apenas repetiu a o texto constitucional.

Um dos principais destaques da legislação indígena no país é com certeza a *Ley 26.160* que declara a emergência das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades indígenas. Aprovada pelo Congresso em 2006, a lei determina que haja a suspensão de sentenças, atos processuais e a desocupação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas por um prazo de quatro anos – período pelo qual deveria ser realizado um levantamento territorial para mensuração e atualização dos dados das comunidades (MATARRESE, 2019). Por mais que se tratasse de uma lei emergencial que possuía, a priori, um caráter transitório, a norma chegou a ser prorrogada quatro vezes, sendo a última prorrogação até novembro de 2025.

Isso ocorreu principalmente devido aos problemas observados durante o levantamento cadastral – como a excessiva burocratização do cadastramento, a insuficiência de fundos, a complexidade das situações territoriais, a oposição de terceiros e a falta de coordenação entre o Instituto de Assuntos Indígenas (INAI) e as províncias, no que tange a implementação da legislação nacional (ONU, 2012). Como resultado, somente 49% das comunidades cadastradas iniciaram o levantamento territorial (CELS, 2017). Apesar do processo consistir em um mapeamento necessário para a identificação dos territórios das comunidades indígenas, a *Ley n° 445* não garante a titulação dessa propriedade.

Desse modo, não é de se surpreender o fato de que, de acordo com o relatório *Who Owns the World's Land* da organização *Rights and Resources Initiative*, a Argentina seja – com exceção do Suriname¹⁶ – o país da América Latina com o menor percentual de terras destinadas aos povos e comunidades indígenas, com apenas 2,93% em relação ao território nacional. A falta de uma legislação, para além da Constituição de 1994, que efetive o direito de propriedade e que regularize o processo de reivindicação territorial indígena, faz com que a Argentina careça

¹⁵ *Constitución de la Nación Argentina*, artigo 75, inciso 17.

¹⁶ O Suriname não possui nenhum tipo de estrutura legal que reconheça os direitos territoriais dos povos indígenas. Essa situação peculiar será explicada mais adiante.

de um reconhecimento legal aos direitos territoriais dos povos indígenas (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021), o que acaba por colocar as comunidades em uma situação de vulnerabilidade.

3.2.2 Brasil

A normativa brasileira sempre foi muito vasta no que se refere aos povos indígenas. No entanto, até a Constituição Federal de 1988, tal legislação tinha um caráter assimilacionista, na esperança de que os povos indígenas pudessem ser de alguma forma integrados à sociedade brasileira (SOUZA FILHO, 2013). As Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, já faziam referências as comunidades indígenas, inclusive garantindo-lhes a posse sobre as terras permanentemente ocupadas (SOUZA FILHO, 2013). Entretanto, tais direitos tinham como característica principal a transitoriedade e, dessa maneira, estavam sujeitos a não proporcionar uma proteção plena.

Especificamente no que tange aos direitos territoriais, a Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601) figurou por muito tempo como a principal norma a regulamentar o regime de propriedade no Estado brasileiro. Segundo essa legislação, os territórios dos povos indígenas eram considerados como terras *“devolutas, ou seja, parte de um patrimônio de propriedade do império”* (SOARES et al., 2021, p. 3). Somente uma parcela dessas terras estariam *“reservadas”* para a colonização indígena, apesar da norma considerar, tal qual no instituto do Indigenato¹⁷, os indígenas como ocupantes legítimos (MARÉS, 2013; SOARES et al., 2021).

Na Constituição Federal de 1988, ficou reconhecido o direito originário dos povos indígena sobre as suas terras tradicionalmente ocupadas; sendo estas definidas como as de ocupação permanente utilizadas para a reprodução física e cultural dos povos indígenas. O art. 231 da Carta Constitucional veio ainda a determinar que a competência para a demarcação das terras indígenas caberia à União que, por meio de um ato declaratório, deveria reconhecer esse direito já pré-existente (MARÉS, 2013).

A demarcação de terras indígenas é um assunto que já teria sido anteriormente abordado pelo Estatuto do Índio de 1973 (Lei nº 6.001). De acordo com o art. 65 do Estatuto, as demarcações dos territórios indígenas deveriam ser realizadas pelo Poder Executivo em um prazo de cinco anos. Este mesmo prazo também é estipulado pelo art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previa a conclusão do processo demarcatório das terras indígenas para em até cinco anos após a promulgação da Constituição.

¹⁷ O instituto do Indigenato reconhecia aos povos indígenas a propriedade sobre os territórios ocupados sem a necessidade de uma legitimação da sua posse (CUNHA, 2018).

É evidente que tais prazos não foram respeitados, uma vez que muitos territórios indígenas ainda se encontram pendentes de demarcação. O procedimento demarcatório, do modo como veio a ser estabelecido pelo Decreto n° 1.775 de 1996 (com a produção do RCID¹⁸, contraditório, retirada de ocupantes não indígena, demarcação física e homologação da demarcação por decreto presidencial), consiste de fato em um processo bastante burocrático e demorado.

A redução do número de demarcações aprovadas ao longo dos anos¹⁹ aponta não apenas para uma diminuição no interesse dos agentes políticos em proceder com a declaração das terras indígenas, como também manifesta a existência de uma série de outros fatores que contribuem para essa estagnação dos processos demarcatórios. Um desses fatores seria o desmonte das estruturas governamentais indígenas, uma vez que as políticas públicas e as instituições nacionais encarregadas da proteção e vigilância aos povos indígenas estão sendo desmanteladas reiteradamente (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021).

A política de governo, implementada a partir de 2019 pelo Presidente Jair Bolsonaro, é sem dúvida uma das principais responsáveis pela recente precariedade dos territórios tradicionais, tendo em vista os “*planos governamentais de abertura das terras indígenas para operações agrícolas e de mineração em grande escala*”, e o enfraquecimento das políticas ambientais e “*das instituições de reconhecimento de reivindicações de terras*”²⁰ (SOARES; BAINES, 2021, p. 127). Toda essa situação vem a favorecer o aumento das invasões aos territórios indígenas – inclusive territórios já demarcados –, o que estimula a violência contra os povos indígenas (CIDH, 2021), e dificulta a proteção e titulação de suas terras.

Além disso, a emergência e o desenvolvimento de agendas parlamentares que prejudicam as políticas indigenistas – através de modificações legislativas e a reforma de processos demarcatórios, contribuem para o atual cenário em que os territórios indígenas se encontram ameaçados (SOARES et al., 2021). Isso demonstra que o Brasil, apesar de ser um país com uma legislação indigenista aparentemente forte, é um Estado que vem recentemente enfraquecendo a proteção dada aos povos indígenas, em uma clara demonstração de retrocesso.

¹⁸ Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de terra indígena.

¹⁹ Desde a implementação do Decreto n° 1.775/96 o número de demarcações em terras indígenas sofreu uma considerável diminuição. Foram 145 demarcações aprovadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); 79 durante o governo Lula (2003-2010); 21 durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016); 1 durante o governo de Michel Temer (2016-2018); e no atual governo de Jair Bolsonaro (2019-presente), não houve nenhuma demarcação (IWGIA, 2021).

²⁰ Sobre o desmantelamento das instituições indígenas em decorrência das políticas adotadas durante o Governo do Presidente Jair Bolsonaro, ver Soares e Baines (2021).

3.2.3 Equador

Contando com um dos Movimentos Sociais mais antigos e fortes de toda América Latina, o Estado do Equador possui um vasto histórico de mobilização indígena que, desde os anos de 1960, tem sido responsável por tentar assegurar e garantir a efetivação dos seus direitos territoriais (YASHAR, 2005). Semelhantemente aos demais países da região Amazônica, o Equador possui uma grande variedade e quantidade de recursos naturais, que inclui a presença de gás, petróleo e minérios em várias regiões.

Nesse cenário, as comunidades indígenas vêm sendo constantemente pressionadas a ceder partes dos seus territórios para a exploração e domínio de empresas estrangeiras (CULTURAL SURVIVAL, 2016). Apesar da Constituição da República (reformada em 2008) assegurar, em seu artigo 57, que os povos indígenas detêm o direito à propriedade, posse e usufruto de suas terras ancestrais, a proteção dos territórios indígenas tem sido ameaçada pela falta de uma normativa que venha a assegurar o direito à consulta e consentimento prévio das populações e comunidades tradicionais.

A reforma constitucional de 2008, chegou a ser bastante influenciada pela Convenção nº 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), que trata sobre os direitos dos povos indígenas e tribais. Não obstante o documento internacional fazer exigências quando a necessidade de se realizar previamente consultas aos povos indígenas nas situações em que seus direitos possam ser de algum modo atingidos, o Estado do Equador optou por não garantir constitucionalmente este direito. Ao invés disso, adotou em diversas leis e normativas infraconstitucionais disposições a respeito dessa matéria.

Um exemplo é o Decreto nº 1.247 de 2012 que estabelece a realização de consulta prévia em processos de licitação de áreas para a exploração de hidrocarbonetos; e a *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*, de 2014, que vem a determinar a necessidade de consultas prévias para qualquer decisão normativa ou autorização executiva que possa afetar a gestão da água em território e comunidades indígenas. Ainda assim, o direito à consulta é constantemente violado, pois o Governo não realiza o procedimento, ou o realiza da maneira incorreta, sem respeitar as normas e padrões internacionais. O próprio Decreto nº 1.247, que prevê a realização das consultas, não exige o consentimento das comunidades indígenas (CULTURAL SURVIVAL, 2016), e define, no artigo 3º, o procedimento como apenas um processo de participação social. É por causa disso que uma das principais reivindicações dos Movimentos Indígenas do Equador, no que tange a proteção dos seus direitos territoriais, se concentra nesse aspecto específico.

Para mais, não podemos deixar de ressaltar a identificação do Equador como um Estado multicultural, que reconhece na sua Constituição a coexistência das nacionalidades indígenas em conjunto com a própria nacionalidade equatoriana. Essa pluralidade se traduz em um país em que a grande maioria dos direitos indígenas possui *status* constitucional, com exceção do direito à consulta prévia. Desse modo, destaca-se a criação de partidos políticos indígenas como sendo uma evidência da representação dos povos indígenas não somente na criação de leis, mas na busca pela efetividade destas. Deborah Yashar (2005) destacou o papel que as confederações indígenas, principalmente a CONAIE (Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador), tiveram na reforma constitucional de 1998, onde 1/3 da Assembleia Constituinte era formada por representantes e líderes indígenas (YASHAR, 2005).

Infelizmente, a presença política relativamente forte dos povos indígenas não impede que haja dificuldades para a elaboração e execução de políticas para proteger os direitos indígenas. Desde 2017, o país vem enfrentando reformas que visam o desenvolvimento e a expansão econômica, o que tem prejudicado diretamente as comunidades e os seus direitos (IWGIA, 2021). Assim, a situação do Equador é bastante peculiar, tendo em vista que apesar do reconhecimento oficial, os territórios indígenas se encontram comprometidos pela exploração empresarial.

3.2.4 Honduras

Considerado um dos Estados mais violentos da América Latina para defensores de direitos humanos – especialmente ativistas ambientais e lideranças indígenas (HRW, 2021), Honduras é um país marcado pela impunidade em relação as violências perpetradas contra os povos e comunidades indígenas. Parte do problema consiste na falta de independência do judiciário e na incapacidade institucional para a resolução dos casos (ONU, 2016); outra parte vem da expansão de grandes projetos de desenvolvimento, principalmente no que tange a construção de hidroelétricas, o que tem afetado bastante as terras indígenas (ONU, 2016).

A falta de demarcação e titulação das terras indígenas dificulta a proteção dos territórios das comunidades, e favorece a concessão de licenças para a exploração minerária, a construção de hidroelétricas, e a execução de projetos turísticos – tudo isso sem que haja o consentimento da população indígena (CIDH, 2019). Aparentemente, isso se agrava com a emissão de títulos privados, e com a compra ilegal de títulos sobre territórios tradicionais reivindicados pelas comunidades, pois essa prática possibilita que terceiros não-indígenas entrem com procedimentos legais e administrativos para barrar o reconhecimento das terras indígenas (CIDH, 2019; ONU, 2016).

O artigo 346 da Constituição de Honduras de 1982, determina que é dever do Estado ditar as medidas de proteção necessárias para proteger os direitos e os interesses das comunidades indígenas, especialmente no que tange ao direito à terra. Independentemente disto, o que se pode verificar é o favorecimento por parte do Estado dos interesses das empresas e investimentos internacionais.

Sobre a legislação infraconstitucional, a *Ley de Propriedad* de 2004 vem a complementar a Constituição ao reconhecer o direito dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, e ao estipular o processo de regularização de seus territórios. Uma das críticas à essa lei é que ela vem a autorizar, de certa maneira, concessões à terceiros para realizar a exploração dentro das terras indígenas. Isso por si só acaba por legitimar a presença de não-indígenas no território, aumentando as tensões junto as comunidades indígenas.

No seu artigo 95, a *Ley de Propriedad* reconhece a importância da propriedade para os povos indígenas e estabelece que o Estado, caso pretenda realizar a exploração de recursos naturais, deve consultar e informar a comunidade indígena. Por não se tratar efetivamente de uma lei que vem a instituir o direito à consulta prévia, têm-se no Congresso Nacional de Honduras um projeto de lei para tentar regulamentar esse procedimento. Entretanto, além do projeto não ter sido discutido com os povos indígenas, ele não estaria de acordo com os padrões internacionais, cabendo a população indígena apenas “negociar” os projetos ao invés de efetivamente consentir com eles (CULTURAL SURVIVAL, 2019).

Recentemente, em 2022, Honduras elegeu a presidente Xiomara Castro com a promessa de retomar a democracia hondurenha e estabelecer melhores condições de direitos humanos no país. Com isso, espera-se que o Estado consiga garantir a segurança dos líderes e dos movimentos indígenas no país, além de possibilitar que os direitos territoriais possam ser regulamentados e efetivados.

3.2.5 Nicarágua

No Estado da Nicarágua, a Constituição Política reconhece, em seu artigo 5º, a existência dos povos tradicionais e indígenas, que vem gozar de todos os direitos, deveres e garantias presentes no documento constitucional. Entre tais direitos, está o de manter a forma comunitária de propriedade sobre as suas terras, e o que permiti uso e a exploração dos territórios de acordo com os seus modos tradicionais de vida.

O artigo 5º também é responsável por reconhecer o regime de autonomia para as comunidades indígenas da Costa do Caribe, estabelecendo com isso a Região Autônoma do Atlântico Sul (RAAS) e a Região Autônoma do Atlântico Norte (RAAN). Essas duas regiões

representam uma particularidade do sistema político da Nicarágua, e são conhecidas pelo reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e das comunidades étnicas.

Legalmente, o RAAN e o RASS foram constituídas pela Constituição de 1987, porém essas regiões possuem autonomia efetiva desde 1979, quando teve início a Revolução Sandinista²¹ no país. O Estatuto de Autonomia, ou *Ley n° 28*, é a responsável por regulamentar a organização e a estrutura dessas regiões. Essa lei estabelece que os Conselhos Regionais Autônomos são os órgãos fundamentais para a administração, tendo como garantia a representação multiétnica em sua composição – os conselhos contam com a participação de 45 membros que devem representar todos os grupos étnicos presentes nas regiões.

Apesar da autonomia administrativa, o RAAN e o RAAS fazem parte do Estado da Nicarágua de maneira unitária e indivisível. Isso quer dizer que, para além da *Ley n° 28*, as regiões são regidas também pela Constituição e pelas demais leis infraconstitucionais. Um dos principais problemas das regiões autônomas, até a sentença da Corte IDH, era a falta de uma legislação que viesse a regulamentar o direito de propriedade das comunidades indígenas da costa do Caribe.

Após o julgamento do caso da Comunidade Mayangna (Sumo) Awas Tingni em 2001, o Estado promulgou a *Ley n° 445 – Ley de Régimen de Propiedad Comunal de las Tierras de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Caribe* – que passou a reconhecer o direito territorial das comunidades indígenas e estabeleceu um procedimento legal para a titulação desses territórios (processo este que teve início em 2005)²².

Entretanto, por mais que se tenha o conhecimento de algumas políticas positivas em relação aos povos indígenas, é ainda possível perceber no país, muitas ações de exclusão e invisibilidade dessa população. Os territórios indígenas sofrem com o avanço da fronteira agrícola e agropecuária, que passou a atingir as comunidades. Para além disso, o Governo também veio a aprovar a extração de recursos naturais sem o consentimento da população indígena local (IWGIA, 2021).

Essas ações favorecem a presença de não indígena na região, aumentando as ameaças e violências contra os povos indígenas. As ONGs e comunidade indígenas tem, nos últimos anos, denunciado constantemente a presença e o assentamento de “colonos” nos territórios indígenas já demarcados (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021). Isso teria ocasionado conflitos e até

²¹ A Revolução Sandinista foi uma revolução popular que ocorreu na Nicarágua entre os anos de 1979 e 1990, e que foi responsável por acabar com a ditadura instaurada no país desde 1936.

²² De acordo com a *Ley n° 445*, as etapas do procedimento de titulação das terras indígenas consistem na a) apresentação da solicitação; b) na solução de conflitos; c) na medição e demarcação (em até 12 meses); d) na titulação no prazo de 45 dias; e e) no saneamento do território.

mesmo a morte de alguns indígenas. Mesmo assim o Governo não adotou nenhuma medida de proteção para determinar a responsabilidade pelos homicídios e ataques efetuados (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021).

Atualmente, a situação no país, de modo geral, não é favorável no que diz respeito aos direitos humanos – tendo em vista a crise política que o Estado vem enfrentado. Para a população indígena, essa conjuntura é um tanto pior. Por mais que a Nicarágua tenha apresentado atitudes favoráveis aos povos indígenas no começo dos anos 2000 (com a aprovação da *Ley n° 445* e o início dos processos de demarcação e titulação dos territórios), os demais procedimentos foram estagnados. Houve a promulgação da lei para regulamentar os territórios da Costa Atlântica do Caribe, porém as regiões do Pacífico e do Centro do país ainda necessitam de regulamentação (CULTURAL SURVIVAL, 2018).

3.2.6 Panamá

O Estado do Panamá, de modo semelhante à Nicarágua, também possui uma divisão geopolítica peculiar no que diz respeito aos territórios indígenas. As denominadas comarcas fazem parte da organização oficial do Estado e são consideradas regiões semiautônomas, onde os povos indígenas possuem direito exclusivo sobre a terra, possuem proteção jurídica sobre os seus territórios e mantêm a gerência sobre os seus recursos naturais. Apesar de serem uma região com regulações internas próprias, as comarcas não são independentes do Estado e estão sob o regramento da Constituição Política de 1972²³ e das demais normas infraconstitucionais²⁴.

Atualmente, o Estado do Panamá conta com 5 comarcas reconhecidas oficialmente (Kuna de Madungandí, Kuna de Wargandí, Kuna Yala, Emberá e Ngöbe-Buglé²⁵), que ocupam quase 20% do território nacional. O modelo de comarca indígena estabelecido no Estado proporciona um alto nível de institucionalidade e representação para os povos indígenas, e constitui uma experiência inovadora de territorialidade para toda América Indígena.

O reconhecimento da primeira comarca indígena (Kuna Yala) ocorreu em 1938, e foi resultado direto da Revolução Kuna²⁶ de 1925. Posteriormente, o Estado veio a reconhecer as comarcas das comunidades Emberá, Kuna de Madungandí, Ngöbe-Buglé e Kuna de Wargandí

²³ A Constituição Política, no artigo 127, garante aos povos indígenas a propriedade coletiva sobre as terras necessárias para o exercício do seu bem-estar econômico e social.

²⁴ A *Ley General del Ambiente* (1998) e o *Código Agrario de la República* (1962) determinam que as terras indígenas não podem ser alienadas ou transferidas, porém não estabelecem nenhum procedimento de reconhecimento ou titulação desses territórios.

²⁵ As comarcas de Kuna Yala, Emberá e Ngöbe-Buglé possuem *status* de província.

²⁶ Em 1925, os indígenas Kuna se rebelaram contra as autoridades do Panamá e vieram a proclamar a independência do seu território. Posteriormente, tal território foi incorporado novamente ao Panamá, porém os indígenas conseguiram manter a sua autonomia a partir da instituição do sistema de comarca.

nos anos, respectivamente, de 1983, 1996, 1997 e 2000 (HALVORSON, 2018). Não obstante o Estado ter estabelecido os limites territoriais das comarcas, a delimitação da área efetivamente reconhecida acabou, em muitos casos, por excluir parte do território que era de fato utilizado pelos povos indígenas – motivo pelo qual, muitas comunidades vivem em territórios anexos às comarcas, mas que não possuem a devida legitimidade (RUNK, 2012).

Além disso, grande parte das comarcas e de territórios indígenas não reconhecidos, se encontram sobrepostos ou nas proximidades de áreas protegidas. De acordo com a *Ley General del Ambiente* de 1998, as áreas protegidas estão sobre a gestão do Estado, o que impede o exercício pleno do modo de vida tradicional indígena, e atrapalha o processo de titulação e reconhecimento de novas comarcas (HALVORSON, 2018).

Até o ano de 2008, as terras indígenas que não pertenciam as comarcas, além de não possuírem reconhecimento oficial por parte do Estado, não tinham qualquer tipo de proteção legal. Com a pressão dos Movimentos Sociais Indígenas, foi possível a aprovação da *Ley n° 72*, que permitiu o reconhecimento de terras coletivas fora do sistema comarcas, conforme o procedimento que foi estabelecido no Decreto n° 223 de 2010²⁷ (HALVORSON, 2018). Apesar dessa nova legislação, desde 2010, somente 5 terras indígenas²⁸ foram devidamente tituladas, estando 24 pedidos de reconhecimento territorial a espera de uma resolução (HALVORSON, 2018).

Por fim, outro grave problema existente no país consiste na expansão dos grandes projetos de desenvolvimento, que vem gerando graves violações de direitos humanos, em especial aos direitos indígenas. Em algumas dessas situações, os projetos chegam a estar localizados fora dos limites das comarcas, mesmo assim as comunidades indígenas acabam sendo afetadas (ONU, 2014). Denúncias mostram que as concessões desses projetos são distribuídas de maneira irregular; e as consultas à população atingida não chegam a ser realizadas (ONU, 2014). Tudo isso prejudica as comunidades indígenas, vulnerabilizando inclusive os territórios de comarcas que supostamente deveriam contar com uma maior proteção

²⁷ De acordo com o Decreto, para o reconhecimento de terras indígenas é necessário que a Autoridade ou Dirigente Indígena certificado pela Direção de Política Indígenas apresente uma solicitação perante a Direção Nacional de Reforma Agrária do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

²⁸ Uma das terras indígenas reconhecidas foi a Terra Indígena Ipeti, objeto da sentença da Corte IDH no caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus membros vs. Panamá (2014).

3.2.7 Paraguai

De modo geral, no que diz respeito aos povos indígenas, a legislação paraguaia se apresenta como uma das mais extensa da América Latina. A Constituição da República, de 1992, reconhece logo no seu preâmbulo a pluralidade étnica do Estado, e com isso declara a preexistência dos povos indígenas à formação do Paraguai²⁹. Em relação aos direitos territoriais, é o artigo 64 da Carta Constitucional que garante o direito dos povos indígenas à propriedade comunitária de seus territórios, em extensão e qualidade suficiente para a conservação e preservação de seus modos tradicionais de vida.

Anteriormente à promulgação da Constituição, o *Estatuto de las Comunidades Indígenas*, de 1981, já determinava a destinação de terras para as comunidades indígenas; estabelecendo, no artigo 18, o mínimo de 20 hectares por família na região oriental, e 100 hectares por família na região ocidental. O procedimento de reclamação e titulação das terras comunitárias indígenas é, até os dias de hoje, regido pelo processo estabelecido no artigo 22 do Estatuto, que consiste: a) na apresentação da solicitação perante o *Instituto de Bienestar Rural*³⁰ (IBR); b) na localização e inspeção das terras por meio do IBR; c) na mediação e demarcação do território; e d) na aprovação e resolução favorável do IBR. Para mais, o *Estatuto Agrario* de 2002, ainda estipula o assentamento das comunidades indígenas a partir da concessão gratuita dos seus territórios e da demarcação de maneira indivisível³¹.

Apesar da existência de uma legislação favorável, o Paraguai apresenta grandes problemas relacionados a conflitos agrários. A privatização de grandes quantidades de terras³² e a falta de um registro adequado deu origem a existência de títulos de propriedades sobrepostos às terras comunitárias indígenas, o que serve de base para múltiplas reivindicações judiciais (ONU, 2015). Muitas vezes, as reivindicações conflitantes são resolvidas em favor de terceiros e das empresas privadas, pois há uma deficiência conceitual na interpretação jurídica aplicada atualmente no país que vem a caracterizar a terra como nada mais que um recurso produtivo (ONU, 2015).

As comunidades indígenas, ainda são vítimas da expansão da indústria agropecuária. Favorecidos pelo próprio Estado, que incentiva a concentração de terras a partir das baixas taxas de impostos e leis ambientais brandas, as fazendas têm ocupado grande parte dos territórios

²⁹ Artigo 62.

³⁰ Órgão responsável pela execução da reforma agrária no país. Atualmente, essa tarefa é de responsabilidade do *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra*.

³¹ O Estatuto sofreu alterações em 2015 com a aprovação da *Ley n° 2002*, mas o artigo 40 que trata sobre os povos indígenas não foi modificado.

³² Ao final do século XIX, cerca de 2/3 do território do Chaco Paraguai foi negociado através da bolsa de valores de Londres, o que possibilitou a aquisição de terras por empresas britânicas e por missões da Igreja Anglicana.

indígenas (CULTURAL SURVIVAL, 2020). Não se visualiza vontade política suficiente para modificar essa situação e lidar com as demandas e direitos dos povos indígenas.

3.2.8 Suriname

O Estado do Suriname tem, repetidamente, falhado em proteger e garantir os direitos dos povos indígenas, de uma maneira geral. A Constituição de 1987, e o sistema legislativo como um todo, não reconhece os direitos dos povos indígenas ou tribais. Há um vazio legal que faz com que haja violações constantes, principalmente no que tange aos direitos territoriais indígenas (CULTURAL SURVIVAL, 2021). Os principais problemas envolvendo as terras indígenas no país consistem: a) na falta de reconhecimento legal; e b) na inexistência de um recurso efetivo para a reclamação e reivindicação de território.

Em relação ao primeiro, têm-se no Suriname a concepção de que todas as terras e recursos naturais existentes no país pertencem ao Estado. A titulação de território só é permitida para títulos privados, que são concedidos a partir de um fim específico (construção, plantio ou uso recreativo) e por um prazo de 40 anos (KAMBEL, 2006). Desde 2005, as lideranças indígenas desenvolveram uma proposta de legislação para que o Estado possibilitasse a titulação de terras coletivas, de acordo com os direitos tradicionais das comunidades (ONU, 2011). Até então, não é possível verificar ações que demonstrem a continuidade desse projeto por parte do Estado.

Em 2017, houve a promulgação da lei “*Protected Village Areas*” que veio a proibir a emissão de títulos individuais de propriedade em um raio de 5km ao redor das aldeias e comunidades indígenas. A aprovação dessa legislação ocorreu sem a consulta aos povos indígenas, e não considerou que o limite de 5km seria na verdade insuficiente para o desenvolvimento das práticas e culturas indígenas (CULTURAL SURVIVAL, 2021),

A respeito da inexistência de um recurso legal que possibilite a reivindicação territorial indígena, é importante ressaltar que as comunidades não possuem personalidade jurídica, de modo que elas possuem bastante dificuldade para fazer a reclamação dos seus direitos na via judiciária (KAMBEL, 2006). Outro problema que está relacionado a isso, é o fato de que o Judiciário não pode demandar ao Estado a adoção ou alteração legislativa, pois a modificação da normativa do país considerada de prerrogativa exclusiva do Governo e da Assembleia Nacional (KAMBEL, 2006).

Desse modo, a falta de reconhecimento legal cria uma situação de incerteza entre os povos indígenas do país, que se vem sem recursos oficiais e legais para alterar essa condição. Além de estarem desprotegidas, as comunidades indígenas no país acabam também sendo

marginalizadas e excluídas das decisões e debates sobre políticas públicas que lhe são pertinentes (VIDS, 2012). Como se não bastasse tudo isso, o preconceito e a discriminação de longa data, faz com que o próprio tópico a respeito dos povos indígenas seja dificilmente discutido dentro do país, demonstrando a falta de interesse para com essa população (VIDS, 2012).

3.3 A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem se manifestado constantemente – em sentenças, resoluções, relatórios e opiniões consultivas –, sobre os direitos dos povos indígenas na América Latina. A primeira manifestação do SIDH, no que diz respeito especificamente ao reconhecimento territorial, ocorreu em 1985 a partir do relatório da CIDH sobre a condição do povo Yanomami no Brasil.

Nessa situação, foi recomendado ao Estado brasileiro que estabelecesse e demarcasse as fronteiras da terra indígena Yanomami, seguindo um plano inicial do governo, para abranger uma área de mais de 9 milhões de hectares (CIDH, 1985). Tal medida representou a primeira vez que uma organização intergovernamental emitiu uma resolução solicitando a demarcação de terras tradicionais, além de ter demonstrado, pela primeira vez, que o Sistema Interamericano era perfeitamente capaz de analisar casos referentes a violações do direito de propriedade de grupos indígenas.

Posteriormente, em 1998, a CIDH interveio para a formalização do primeiro acordo de solução amistosa tendo em vista a restauração dos direitos de propriedade a uma comunidade indígena no continente. Segundo as medidas estipuladas pelo acordo, o Paraguai ficou responsável por adquirir cerca de 22.000 hectares de terra (CIDH, 1999) em favor das comunidades Enxet-Lamenxay e Kayleyphapopyet (Riachito), pertencentes ao povo Enxet-Sanapana.

Apesar de ser um órgão importante para a proteção dos direitos indígenas, a Comissão nem sempre consegue garantir que o Estado cumpra com as medidas determinadas. É por causa disso que, ao longo dos anos, o órgão veio a submeter ao julgamento da Corte IDH 25 casos envolvendo a violação de direitos humanos de comunidades indígenas de modo geral. Grande parte desses casos (12 no total) fazem referência aos direitos de propriedade comunitária indígena, tais casos serão apresentados a seguir.

O primeiro caso envolvendo os direitos de propriedade indígena julgado pela Corte IDH, foi o da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua, em 2001. Na sentença, ficou estipulado que a falta de procedimentos eficazes e específicos para a demarcação de terras indígenas, causa uma incerteza a respeito dos mecanismos que devem ser adotados para a efetivação da delimitação territorial (CORTE IDH, 2001). Devido à falta de uma normativa legal para garantir a o procedimento de reivindicação e reclamação territorial, o Tribunal considerou que a posse tradicional dos povos indígenas sobre as suas terras apresenta efeitos legais equivalentes aos títulos de pleno domínio emitidos pelo Estado, e o que exigiria a proteção estatal do mesmo modo (CORTE IDH, 2001).

Posteriormente, a Corte IDH veio a julgar, em 2005 e 2006, dois casos contra o Estado do Paraguai. Nestas duas situações (da Comunidade Indígena Yakye Axa, e da Comunidade Indígena Sawhoyamaya), a Corte IDH condenou o Estado por não ter garantido que as comunidades indígenas permanecessem de posse dos seus territórios tradicionais, uma vez que elas foram expulsas do seu território e tiveram que se deslocar da região de maneira forçada (CORTE IDH, 2005; 2006). Por causa disso, o Tribunal estabeleceu na sentença que os membros de povos indígenas que, por causas alheias a sua vontade, tenham perdido a posse de suas terras tradicionais, ainda detêm o direito de propriedade sobre elas, apesar da falta de um título legal (CORTE IDH, 2005; 2006). Assim, as comunidades indígenas têm direito requerer legalmente a restituição dos territórios perdidos.

Por sua vez, no caso do Povo Saramaka vs. Suriname, em 2007, a Corte IDH determinou que mesmo sem a existência de um marco legal oficial, que proteja os direitos e comunidades indígenas, o Estado tem o dever de garantir a propriedade efetiva dessa população; de modo que seja possível a comunidade controlar o seu território como proprietários legítimos, sem a interferência externa de terceiros (CORTE IDH, 2007).

Novamente, em 2010, o Estado do Paraguai foi condenado por não garantir o direito de propriedade da Comunidade Indígena Xákmok Kásek. Neste caso, a controvérsia incidiu sobre a necessidade de restituição das terras que estavam sendo reclamadas pela população indígena, e que tinham sido dadas a terceiros com o consentimento do Estado. Na sentença, ficou determinado que os membros de povos indígenas que involuntariamente tenham perdido a posse de suas terras (e que estas tenham sido transladas para outras pessoas não-indígenas) possuem o direito de recuperar o seu território ou de obter novo território com terras de igual extensão e qualidade (CORTE IDH, 2010). É importante ressaltar que as novas terras que podem vir a ser concedidas pelo Estado, devem pela comunidade indígena interessada.

Em 2012, no julgamento do caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador – que tratava da concessão de exploração em terras pertencentes à comunidade indígena –, o Tribunal resolveu que o Estado tem o dever de garantir o direito dos povos indígenas ao controle e uso do seu território e recursos naturais, por meio da realização de uma consulta prévia que seja adequada e que esteja de acordo com os padrões e normas internacionais (CORTE IDH, 2012). A falta de uma legislação a esse respeito, não poder utilizado como justificativa para o não cumprimento desse procedimento.

O Panamá chegou a ser sentenciado pela Corte IDH no ano de 2014, em virtude do caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano, A demanda deste caso fazia referência a não delimitação, demarcação e titulação dos territórios indígenas, o que veio tornar inefetivo o direito de propriedade coletiva dessas comunidades. Além de determinar a demarcação das terras, a Corte IDH considerou que a posse tradicional confere aos povos indígenas o direito de exigir o reconhecimento oficial de suas propriedades a partir do seu registro e título efetivo (CORTE IDH, 2014).

No ano seguinte, em 2015, a Corte IDH veio a julgar dois casos relativos ao Estado de Honduras: o caso da Comunidade Garífuna de Punta Piedra e da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz. Em ambos, a responsabilidade do Estado se deu em virtude da não efetivação dos direitos de propriedade; primeiro, pelo não saneamento dos territórios, e segundo, pela falta de demarcação e titulação. Sendo assim, o Tribunal estabeleceu a necessidade de se demarcar, titular e sanear as terras pertencentes a comunidades indígenas (CORTE IDH, 2015a; 2015b).

Logo após, no mesmo ano, o Suriname foi mais uma vez demandado por violações aos direitos indígenas. Desta vez, em virtude do caso dos Povos Kaliña e Lokono, o Estado foi condenado pela ausência de um marco normativo que permitisse o reconhecimento do direito de propriedade das comunidades indígenas. Desse modo, determinou-se na sentença que o Estado deveria garantir os direitos territoriais dos povos indígenas através do reconhecimento legal e oficial desse direito (CORTE IDH, 2015c). Foi estipulado que o país adotasse as medidas necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação dos territórios indígenas no Suriname.

No que concerne ao Brasil, o país só veio a ser julgado pela Corte IDH, em relação aos direitos dos povos indígenas, em 2018. No caso, que se refere ao Povo Indígena Xucuru, o Estado foi responsabilizado pela violação do direito à propriedade coletiva em virtude da demora de mais de 16 anos no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação das terras indígenas; além de ter sido condenado pelo atraso na desintrusão total desse território (CORTE IDH, 2018).

A Corte IDH ressaltou, no julgamento, que não bastava a existência de uma norma legitimando os processos destinados à titulação, delimitação e demarcação dos territórios indígenas. É importante que esses processos tenham efetividade direta, pois enquanto não se garantir a segurança jurídica dos povos indígenas para o exercício pleno dos seus direitos territoriais, as instâncias nacionais não terão sido completamente eficazes na garantia dessa norma (CORTE IDH, 2018). Para garantir o uso e gozo do direito de propriedade coletiva, os Estados devem assegurar que não exista interferências externas dentro do território indígena, sendo então necessário realizar a desintrusão e o saneamento destes.

Mais recentemente, em 2020, a Corte IDH veio a julgar, o caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina, que também está relacionado a violação do direito de propriedade comunal sobre o território ancestral. Nas suas considerações, a Corte IDH ressaltou, novamente, que a titulação e demarcação adequada das terras indígenas representa segurança jurídica para a comunidade (CORTE IDH, 2020); e que o Estado deve se abster de realizar atos que possam afetar a existência, o valor, o uso ou gozo dos territórios indígenas (CORTE IDH, 2020).

Diante desses casos, é possível perceber que o Sistema Interamericano manifesta uma grande preocupação em relação aos povos indígenas e os seus direitos sobre as terras ancestrais. Ao expressar a necessidade da proteção, demarcação, titulação e saneamento desses territórios, o SIDH exige que os Estados cumpram com as obrigações internacionais e com as normas existentes dentro do ordenamento doméstico dos Estados.

A **Tabela 6** apresenta um resumo das medidas de reparação determinadas pela Corte IDH, no que tange especificamente as violações territoriais dos povos indígenas, e as modificações percebidas dentro dos Estados. Percebe-se que em muitos casos, o Tribunal solicitou o reconhecimento, a delimitação e a demarcação das terras indígenas, assim como a preservação do território contra a ocupação de terceiros. Nos casos envolvendo a Argentina, o Equador, a Nicarágua, o Paraguai e o Suriname, a Corte IDH exigiu também a criação de mecanismos legais capazes de garantir o processo de identificação, demarcação e titulação das propriedades indígenas.

Tabela 6 - Sentenças da Corte IDH.

CASO	MEDIDAS	MODIFICAÇÕES
Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka	“Adotar as medidas legislativas e/ou de outra natureza que sejam necessárias para dar segurança jurídica ao direito	Sem modificações

Honhat vs. Argentina (2020)	de propriedade comunitária indígena” (CORTE IDH, 2020, p. 123).	
Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil (2018)	“Garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros ou agentes do Estado” (CORTE IDH, 2018, p. 54).	Sem modificações
Povo Indígena Kichwa de Sarayaku (2012)	“Adotar as medidas legislativas, administrativas ou de qualquer natureza que sejam necessárias para estabelecer, em um prazo razoável, o direito à consulta prévia dos povos indígenas e comunidades indígenas” (CORTE IDH, 2012, p. 100).	Em 2022, o Tribunal Constitucional do Equador estabeleceu o direito à consulta prévia dos povos indígenas, através do julgamento do caso da Comunidade A’i Cofán de Sinangoe.
Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras (2015)	“Garantir o uso e o gozo, através do saneamento, das terras tradicionais que foram tituladas pelo Estado em favor da comunidade” (CORTE IDH, 2015, p. 106).	Sem modificações
Comunidade Garífuna Triunfo de La Cruz e seus membros vs. Honduras (2015)	“Proceder com a demarcação das terras, consideradas de propriedade coletiva da comunidade; (...) outorgar título de propriedade coletiva” (CORTE IDH, 2015, p.81).	Sem modificações
Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua (2001)	“Adotar em seu direito interno todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação das propriedades de comunidades indígenas” (CORTE IDH, 2001, p. 87).	Promulgação da <i>Ley n° 445</i> que visa regulamentar o regime de propriedade comunal das terras indígenas e estabelecer os procedimentos legais necessários.
Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá vs. Panamá (2014)	“Demarcar e titular as terras pertencentes à comunidade” (CORTE IDH, 2014, p. 73).	O Estado cumpriu parcialmente com tal medida, pois tituló parte das terras que já pertenciam à comunidade.
Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai (2005)	“Adotar em seu direito interno, em um prazo razoável, as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para garantir o efetivo gozo do direito de propriedade dos povos indígenas” (CORTE IDH, 2005, p. 110).	Em dezembro de 2021, foram entregues à comunidade os títulos de propriedade referentes aos seus territórios.

<p>Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai (2006)</p>	<p>“Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para garantir o efetivo gozo do direito de propriedade dos povos indígenas” (CORTE IDH, 2006, p. 105).</p>	<p>Em dezembro de 2021, foram entregues à comunidade os títulos de propriedade referentes aos seus territórios.</p>
<p>Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai (2010)</p>	<p>“Devolver aos membros da comunidade o território reivindicado (...); remover os obstáculos formais e titular 1.500 hectares” (CORTE IDH, 2010, p. 86)</p>	<p>Em dezembro de 2021, os títulos de propriedade dessas terras foram entregues a comunidade. Anteriormente, o Estado já teria cumprido com a medida de remover os obstáculos e titular os 1.500 hectares.</p>
<p>Povo Saramaka vs. Suriname (2007)</p>	<p>“Delimitar, demarcar e outorgar título de propriedade coletiva aos membros da comunidade; (...) eliminar ou modificar as disposições legais que impedem a proteção do direito de propriedade; (...) adotar, na sua legislação interna, medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para reconhecer, proteger e tornar efetivo o direito da comunidade em ser titular do território que tradicionalmente ocupam” (CORTE IDH, 2007, p. 65-66).</p>	<p>Sem modificações</p>
<p>Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname (2015)</p>	<p>“Adotar todas as medidas necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação dos territórios dos povos indígenas no Suriname” (CORTE IDH, 2015, p. 89).</p>	<p>Sem modificações</p>

Fonte: Elaboração própria com base em informações extraídas do site da Corte IDH (<https://www.corteidh.or.cr/>).

De acordo com essas informações, o Equador, a Nicarágua, o Panamá e o Paraguai deram cumprimento total as medidas de reparação determinadas pelo tribunal a respeito das violações territoriais. Por outro lado, observa-se que a Argentina, o Brasil, Honduras e o Suriname não apresentaram qualquer tipo de modificação a respeito. Para verificar o que foi que possibilitou essas diferenças entre os países, nós iremos no próximo capítulo fazer a aplicação do QCA.

CAPÍTULO 3: FATORES PARA O (NÃO) COMPLIANCE DOS ESTADOS – UMA ANÁLISE EMPÍRICA

4.1 O MÉTODO QCA

O QCA foi desenvolvido por Charles Ragin na década de 1980 como um método comparativo que possibilita avaliar, dentro de um número pequeno ou intermediário de casos, a relação causal entre um conjunto de condições que podem explicar (ou não) um determinado resultado (FREITAS; NETO, 2016). É uma abordagem metodológica que tem como principal vantagem a análise dos casos sem que ocorra a perda da complexidade de cada situação, conferindo ao pesquisador a chance de encontrar configurações específicas para a existência ou ausência de um determinado fenômeno (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018).

Tendo como fundamentação a teoria dos conjuntos e da álgebra booleana, o QCA se concentra em várias características, sendo a principal delas a da causalidade complexa. A causalidade complexa do QCA abarca em três dimensões: 1) a da equifinalidade, onde várias combinações de condições podem levar a um mesmo resultado; 2) da causalidade conjuntural, onde as condições não necessariamente conduzem ao resultado de modo isolado uma da outra, mas sim combinadas entre si; e 3) da causalidade assimétrica, que trata do fato de que não somente a ocorrência do fenômeno requer análise separada, mas também a sua ausência – uma vez que a ausência e a presença de uma condição podem gerar resultados diferenciados (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018).

Dentro do QCA, os casos são analisados de acordo com uma estrutura de dados que permite avaliar as relações entre as condições em termos de propriedades de suficiência e de necessidade (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018). A suficiência de uma condição determina que toda vez que ela estiver presente sempre haverá também a presença do resultado, de tal modo que não há a possibilidade de existir um caso em que a condição está presente e haja a ausência do resultado. A necessidade, por outro lado, ocorre quando o resultado não pode existir sem a presença da condição, isto é, sempre que o resultado estiver presente, a condição também estará - de tal maneira que não há nenhum caso com resultado presente, em que a condição necessária esteja ausente (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018).

A suficiência e a necessidade podem estar ligadas as condições de maneira isolada, porém, tendo em vista a própria essência do QCA, é mais comum que elas estejam associadas a um conjunto de condições específicas que venham a explicar o resultado proposto. Especificamente no que tange a esse conjunto de condições que tendem a explicar o resultado,

é importante ressaltar que tais conjuntos podem ser mensurados de acordo com a consistência (*consistency*) ou cobertura (*coverage*) dos mesmos. A medida de consistência é responsável por medir o grau de concordância dos casos que compartilham uma combinação de condições com o resultado; já a medida de cobertura³³, avalia o grau em que uma combinação de condições conta para o resultado – informa a proporção do resultado que é explicada por esse conjunto de condições (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018).

Todas essas questões são possíveis de serem analisadas a partir da elaboração da tabela verdade (*truth table*). Independentemente do tipo de QCA (*crisp-set* ou *fuzzy-set*), a tabela verdade consiste em uma parte fundamental da aplicação do método, pois é ela que fornecerá quais condições são necessárias para o aparecimento do resultado, e de que maneira elas devem estar combinadas para que esse resultado ocorra. A tabela verdade é formulada a partir da matriz de dados; sendo esta, por sua vez, o quadro contendo quais são as condições presentes ou ausentes em cada caso específico. A diferença entre uma tabela verdade e uma matriz de dados está no “*significado das linhas; enquanto, em uma matriz de dados, cada linha representa um caso diferente (...); na tabela verdade cada linha representa uma combinação (ou configuração) de condições logicamente possíveis*” (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018, p.80).

A elaboração da tabela verdade é um passo necessário para o processo de minimização lógica que vai reduzir a complexidade da tabela verdade e, conseqüentemente, possibilitar a construção da fórmula mínima (que é a solução da aplicação do QCA). Para isso, porém, é importante determinar o grau de consistência da tabela verdade, uma vez que somente as linhas consideradas suficientes serão utilizadas na minimização lógica. Em um modelo *crisp-set* de QCA – que será utilizado na presente pesquisa, o grau de consistência de cada linha deve ser de no mínimo 0.75³⁴, o que significa que a proporção de casos em uma linha da tabela verdade que exibe o resultado deve ser de 75%.

Avaliação de consistência para as linhas da tabela verdade permite que, no processo de minimização lógica, sejam selecionadas as condições que efetivamente tenham relevância para o surgimento do resultado, de modo a estabelecer um conjunto de condições capazes de explicar o fenômeno estudado. Esse conjunto de condições é denominado de fórmula mínima e consiste na solução final do QCA. Desse modo, da aplicação do QCA têm-se ao final um conjunto

³³ A medida de cobertura pode ser diferenciada ainda entre cobertura bruta (*raw coverage*) e cobertura única (*unique coverage*). A cobertura bruta mede a proporção do resultado que é explicada por cada termo da solução, isto é, por cada condição de maneira específica. Já a cobertura única, quantifica a proporção que é unicamente explicada por cada condição (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018).

³⁴ Para o modelo *fuzzy-set* a consistência deve ser de 0.8.

composto pelas condições que apresentaram ser as mais capazes de explicar o resultado proposto.

4.2 APLICAÇÃO DO MÉTODO QCA

Desse modo, para verificar as possíveis mudanças na política territorial indígena as condições causais analisadas no presente trabalho serão: 1) Movimentos Sociais; 2) Poder Legislativo; 3) Poder Judiciário; e 4) Poder Executivo. As informações referentes a essas condições foram coletadas a partir da mídia, da legislação de cada Estado e dos casos que foram judicializados nesses países. O *outcome* (resultado) será considerado a partir dos relatórios de supervisão de cumprimento de sentença emitidos pela Corte IDH³⁵, que são responsáveis por indicar o cumprimento ou não pelo Estado das medidas determinadas pelo Tribunal.

No **Quadro 1** é possível verificar as condições causais utilizadas na pesquisa e quais foram os critérios para considerar as mesmas como presentes ou ausentes.

Quadro 1 - Condições causais.

	Set scores
Movimentos Sociais (MS)	0 – Ausência de protesto e manifestações indígenas 1 – Presença de protesto e manifestações indígenas
Poder Legislativo (PL)	0 – Ausência de legislação 1 – Presença de legislação
Poder Judiciário (PJ)	0 – Ausência de casos judicializados 1 – Presença de casos judicializados
Poder Executivo (PE)	0 – Ausência de ações por parte do Executivo 1 – Presença de ações por parte do Executivo

Fonte: Elaboração própria.

A literatura levantada sugere que para a mudança da política territorial indígena, no que diz respeito aos aspectos normativos, é necessário que os Estados tenham um Poder Legislativo que seja ao mesmo tempo forte e coeso, a fim de poder influenciar os demais atores sociais e impedir a atuação dos denominados “*veto players*”. Do mesmo modo, sugere-se que os Movimentos Sociais Indígenas são de extrema importância para a modificação da realidade

³⁵ No caso do Equador e do Paraguai, o último relatório de cumprimento de sentença dos casos data de 2016 e 2019, respectivamente. Desde então, mudanças significativas foram efetuadas na política de reconhecimento territorial indígena nesses dois países sem que houvesse, por parte do Tribunal, uma nova audiência para o supervisionamento da sentença. Desse modo, apesar de não ter um comunicado oficial da Corte IDH, consideramos os resultados do Equador e do Paraguai como sendo positivo.

estatal, uma vez que é a partir da mobilização que os povos indígenas são capazes de pressionar o Governo, pressionar o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, além de demonstrarem assim a sua força coletiva como aliados políticos para as estratégias do Estado.

Para mais, de acordo com a teoria, o estabelecimento de precedentes e ações por parte do Poder Judiciário contribuiria para a mudança do *status quo* jurídico no que tange aos povos indígenas, favorecendo assim as modificações na interpretação jurídica vigente. Por fim, as ações do Poder Executivo poderia vir a determinar o cumprimento da sentença a nível nacional e, conseqüentemente, facilitar ou dificultar as mudanças na política territorial indígena.

Sendo assim, é a partir dessas perspectivas que nós elaboramos a **Tabela 7**, onde estabelecemos a ausência ou presença das condições em cada caso em específico.

Tabela 7 - Matriz de Dados.

Casos	MS	PL	PJ	PE	Resultado
Argentina1	1	0	0	1	0
Brasil1	1	0	1	0	0
Equador1	1	1	1	0	1
Honduras1	1	0	0	1	0
Honduras2	1	0	0	1	0
Nicarágua1	1	1	1	1	1
Panamá1	1	0	1	1	1
Paraguai1	1	1	1	1	1
Paraguai2	1	1	1	1	1
Paraguai3	1	0	1	1	1
Suriname1	1	0	0	0	0
Suriname2	1	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

De maneira preliminar é possível extrair que Equador1, Nicarágua1, Panamá1, Paraguai1, Paraguai2 e Paraguai3 são os casos em que o resultado é positivo, isto é, são casos em que, após a sentença da Corte IDH, verificou-se uma mudança efetiva na política de reconhecimento territorial indígena. Enquanto isso, Argentina1, Brasil1, Honduras1, Honduras2, Suriname1 e Suriname2 são casos em que o resultado é negativo, ou seja, não apresentaram mudanças na política adotada a nível interno.

De posse da matriz de dados, o passo seguinte corresponde a montagem da tabela verdade. Para a elaboração da tabela (e para os demais procedimentos realizados na presente pesquisa) utilizamos o software fsQCA (versão 3.1) disponível no site: <<https://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>>. Esse software foi desenvolvido pelo próprio Charles Ragin, e apresenta uma configuração que nos permite examinar todas as

questões relevantes (como a necessidade, suficiência, cobertura e consistência das condições) para a realização de uma análise utilizando o QCA.

A construção da tabela verdade, como já dito, trata-se de uma etapa de fundamental importância, onde cada linha representa uma possível combinação das condições. O número total de linhas de uma tabela verdade é 2^k , onde o 2 representaria a ausência ou presença da condição e o k corresponderia ao número de condições utilizadas. Como na nossa pesquisa são 4 condições, o número total de linhas é 2^4 , o que irá resultar em 16 linhas – ou dezesseis configurações que são possíveis de aparecer na presente pesquisa. Tais configurações estão demonstradas na **Tabela 8**.

Tabela 8 - Tabela Verdade.

Casos	MS	PL	PJ	PE	Resultado
Argentina1, Honduras1, Honduras2	1	0	0	1	0
Nicarágua1, Paraguai1, Paraguai2	1	1	1	1	1
Suriname1, Suriname2	1	0	0	0	0
Panamá, Paraguai3	1	0	1	1	1
Equador1	1	1	1	0	1
Brasil1	1	0	1	0	0
Contrafactual 1	0	0	0	0	?
Contrafactual 2	0	1	0	0	?
Contrafactual 3	1	1	0	0	?
Contrafactual 4	0	0	1	0	?
Contrafactual 5	0	1	1	0	?
Contrafactual 6	0	0	0	1	?
Contrafactual 7	0	1	0	1	?
Contrafactual 8	1	1	0	1	?
Contrafactual 9	0	0	1	1	?
Contrafactual 10	0	1	1	1	?

Fonte: Elaboração própria.

As chamadas configurações contrafactuais representam casos que não possuem correspondência empírica, isto é, não há uma representação deles no universo de casos selecionados (que na presente pesquisa corresponde aos casos julgados pela Corte IDH). Os casos contrafactuais, também chamados de remanescentes lógicos, dificultam o processo de minimização lógica, e comprometem a solução final derivada da aplicação do QCA. Dessa maneira, é necessário que os casos contrafactuais sejam excluídos antes da minimização lógica, de modo a restar somente as configurações que possuem de fato representação dentro nos casos analisados. Assim, com a exclusão dos casos contrafactuais é possível reduzir a **Tabela 8**, com 16 configurações, em uma tabela com apenas 6 configurações, tal qual disposto na **Tabela 9**.

Tabela 9 - Tabela Verdade com a exclusão de casos contrafactuais.

Casos	MS	PL	PJ	PE	Resultado
Argentina1, Honduras1, Honduras2	1	0	0	1	0
Nicarágua1, Paraguai1, Paraguai2	1	1	1	1	1
Suriname1, Suriname2	1	0	0	0	0
Panamá, Paraguai3	1	0	1	1	1
Equador1	1	1	1	0	1
Brasil1	1	0	1	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Nesta tabela, é possível verificar três configurações com *outcome* positivo (1), três configurações com o *outcome* negativo (0), e nenhuma configuração contraditória (ou seja, todas as configurações possuem apenas um *outcome*). A inexistência de configurações contraditórias, permite que possamos passar para a próxima etapa sem precisar realizar procedimentos adicionais para a resolução desse conflito.

No próximo passo iremos determinar quais as condições podem ser consideradas suficientes; para isso é preciso determinar um índice de consistência (percentual de ocorrência do resultado de interesse nos casos em análise). No presente caso determinamos o grau de consistência como sendo de 0.75, uma vez que para o modelo *crisp-set* esse deve ser o grau mínimo. Com a determinação do índice de consistência, o *software* é capaz de nos mostrar as três soluções onde a combinação das condições causais foi capaz de levar um resultado. Tais soluções correspondem: a solução complexa, a solução parcimoniosa e a solução intermediária.

A solução complexa, como o próprio nome sugere, apresenta a combinação de condições mais difícil de ser analisada. A interpretação dessa solução geralmente não contribui para a análise dos dados, uma vez que opera simultaneamente várias condições causais dificultando a assimilação nos casos. A solução parcimoniosa, por sua vez, é a versão mais simplificada possível da combinação dos fatores que levam ao resultado. Por ser a versão mais “fácil”, ela acaba por excluir certas condições que foram anteriormente consideradas pela solução complexa, reduzindo demasiadamente a profundidade na análise final do resultado.

Por fim, a solução intermediária (ao fazer parte da solução complexa e, ao mesmo tempo, abranger a solução parcimoniosa) pode ser entendida como a combinação que inclui tanto as condições essenciais presentes na solução complexa, como também inclui as condições periféricas – aquelas que foram excluídas durante a simplificação da solução parcimoniosa. A solução intermediária apresenta então uma combinação capaz de explicar melhor o resultado, já que a sua interpretação não chega a ser inacessível e nem superficial demais.

Nos estudos envolvendo o QCA, apesar de não ser obrigatório a utilização das três soluções para a análise do resultado, é aconselhável que todas elas sejam apresentadas ao leitor. A transparência nessa parte da pesquisa possibilita o entendimento dos parâmetros de cada solução, e ajuda a compreender os motivos da escolha feita pelo autor. Sendo assim, a partir da aplicação do QCA, temos como resultado da nossa pesquisa as seguintes soluções:

a) Solução Complexa

--- COMPLEX SOLUTION ---

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 1

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
MS*PL*PJ	0.666667	0.166667	1
MS*PJ*PE	0.833333	0.333333	1

solution coverage: 0.833333

solution consistency: 1

Cases with greater than 0.5 membership in term MS*PJ*PE: Nicarágua1 (1,1), Panamá1 (1,1), Paraguai1 (1,1), Paraguai2 (1,1), Paraguai3 (1,1)

Para a solução complexa, o conjunto que melhor explica a mudança na política territorial indígena seria formado pelas condições: Movimentos Sociais, Poder Judiciário e Poder Executivo. Todos os casos que possuem esse conjunto de condições (Nicarágua1, Panamá1, Paraguai1, Paraguai2 e Paraguai3) apresentam um resultado positivo, motivo pelo qual o nível de consistência dessa combinação é 1. Entretanto, essa solução em específico só é capaz de explicar cinco casos dentre os seis que possuem um resultado positivo, não podendo ser aplicada para o caso do Equador1 – uma vez que ele não apresenta a condição do Poder Executivo. Por esse motivo, a cobertura bruta desse conjunto é de apenas 0.833333.

b) Solução Parcimoniosa

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 1

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
PL	1	0.666667	0.166667
PJ*PE	0.833333	0.333333	1

solution coverage: 0.833333

solution consistency: 1

Cases with greater than 0.5 membership in term PJ*PE: Nicarágua1 (1,1), Panamá1 (1,1), Paraguai1 (1,1), Paraguai2 (1,1), Paraguai3 (1,1)

Em contrapartida, na solução parcimoniosa, temos os Movimentos Sociais como sendo uma condição considerada como não relevante para a explicação do resultado, motivo pelo qual ela foi excluída da solução final. Essa modificação não veio a alterar de maneira significativa os níveis de consistência e cobertura. Tal qual a solução complexa, a solução parcimoniosa também apresenta um nível de consistência de 1, já que todos os casos com esse conjunto também apresentam um resultado positivo. Semelhantemente, a cobertura é de apenas 0.833333, uma vez que o caso do Equador1 continua não sendo possível de ser explicado por essa combinação.

c) Solução Intermediária

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 1

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
MS*~PL	0.333333	0	0.25
MS*PJ	1	0.666667	0.857143

solution coverage: 1

solution consistency: 0.857143

Cases with greater than 0.5 membership in term MS*PJ: Brasil1 (1,0), Equador1 (1,1), Nicarágua1 (1,1), Panamá1 (1,1), Paraguai1 (1,1), Paraguai2 (1,1), Paraguai3 (1,1)

Por fim, para a solução intermediária, os Movimentos Sociais em conjunto com o Poder Judiciário, seriam as condições que melhor explicariam o resultado. A partir dessa combinação, todos os seis casos que possuem resultado positivo (Equador1, Nicarágua1, Panamá1, Paraguai1, Paraguai2 e Paraguai3) passam a ser contemplados, de modo que a cobertura bruta desse conjunto é 1. Porém, para além dos casos que possuem resultado positivo, essa solução também acaba por incluir o caso do Brasil1, que apresenta o resultado negativo. Sendo assim, a consistência desse conjunto é de apenas 0,857143.

De modo geral, ao se examinar qual a melhor solução para determinada pesquisa, deve-se ter em consideração tanto a consistência como a cobertura da mesma. Se uma solução apresenta um grau de consistência muito baixo, a mesma deve ser desconsiderada em relação a outras soluções com um grau de consistência mais elevado. Da mesma forma, deve-se se dar prioridade para soluções com um grau de cobertura maior, tendo em vista que quando a solução apresenta uma cobertura muito baixa, ela não tem capacidade para explicar o resultado e, conseqüentemente, a grande maioria dos casos. Assim, o ideal é encontrar o equilíbrio entre a cobertura e a consistência.

Levando em consideração que o grau de consistência, para ser considerado significativo, deve ser superior a 0,8 – e que todas as soluções aqui apresentadas cumprem com esse requisito –, resolvemos considerar que a melhor solução para a nossa pesquisa, deveria ser a que tivesse o maior grau de cobertura possível. Como o nosso objetivo é tentar encontrar os fatores explicativos para as mudanças ocorridas na política de reconhecimento territorial indígena em virtude das sentenças da Corte Interamericana, acreditamos que a solução por nós escolhida deveria abarcar, se possível, todos os casos que apresentassem um resultado positivo. Em

virtude disso, resolvemos explicar os casos e os resultados a partir da solução intermediária, uma vez que é a única a conter todos os casos positivos.

4.3 ANÁLISE DO RESULTADO

Por se tratar de um método comparativo, a explicação dos resultados a partir das circunstâncias e do contexto de cada caso, representa um passo analítico crucial na condução do QCA. Os resultados encontrados nas três soluções aqui apresentadas lançam luz sobre as combinações de condições que são importantes para as mudanças da política territorial indígena na América Latina. Tais combinações, em diferentes arranjos, sugerem que os Movimentos Sociais, o Poder Judiciário e o Poder Executivo são peças fundamentais para as alterações observadas; o Poder Legislativo, do mesmo modo, aparenta ter uma relevância significativa, porém só aparece em quatro dos seis casos positivos. De posse desses achados, passaremos agora para a execução do próximo passo, que consiste na análise do resultado a partir da revisão dos casos.

4.3.1 Dos casos positivos

4.3.1.1 Nicarágua

Em um dos casos em que o Poder Legislativo se faz presente, ele não apenas ajuda na modificação da política territorial indígena, como também é o motivo principal para a ocorrência dessa mudança. Essa situação diz respeito a Nicarágua, onde – na sentença do Caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni – a Corte IDH veio a determinar a “*criação de um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação das propriedades de comunidades indígenas*” (CORTE IDH, 2001, pág. 87). Nessa situação, para o cumprimento da sentença, era essencial que o Estado criasse um procedimento normativo específico que pudesse resolver tanto as demandas relacionadas a demarcação e titulação de terras indígenas, como também pudesse determinar as competências institucionais para a execução de tais procedimentos.

Em virtude disso, em 2002 o Estado criou, em conjunto com os representantes da comunidade indígena, uma comissão denominada “*Comisión II*” para tratar do cumprimento da sentença e, em específico, da elaboração da nova legislação. Como consequência dos trabalhos dessa comissão, o Poder Legislativo veio a aprovar, em 2003, a *Ley n° 445 – Ley del Régimen de la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas* – que

estabeleceu o procedimento de legalização das terras indígenas, por meio do processo de demarcação e titulação.

Como decorrência da nova lei, foi demandado a suspensão das emissões de títulos de propriedade sobre as terras reivindicadas por comunidades indígenas. Tal exigência foi reforçada pela *Corte Suprema de Justicia* da Nicarágua que, em seu informe, determinou que não fossem autorizados instrumentos públicos que envolvessem bens e propriedades comunais indígenas de territórios já demarcados ou que se encontrassem em processo de demarcação; demonstrando assim, que o Poder Judiciário também se encontrava disposto a dar cumprimento as novas disposições envolvendo os direitos territoriais indígenas.

De certo, toda essa movimentação em favor da criação da nova legislação só foi possível em virtude do trabalho contínuo dos movimentos sociais indígenas. Desde os anos 80, os povos e comunidades indígenas na Nicarágua tem lutado pelo reconhecimento e pela efetivação de seus direitos. Uma das grandes conquistas dessa mobilização foi sem dúvida a Constituição de 1987 – responsável por reconhecer a existência dos povos indígenas e os seus direitos territoriais; e a *Ley n° 28*, que estabeleceu o regime de autonomia das regiões da Costa do Caribe. Especificamente no que tange ao caso Mayagna, a forte pressão exercida pela comunidade durante a supervisão de cumprimento de sentença e o trabalho desenvolvido dentro da *Comisión II* favoreceu a realização das mudanças normativas.

Desse modo, observou-se que, a partir do julgamento da Corte IDH, foi possível criar, em um curto espaço de tempo, uma agenda governamental capaz de possibilitar e impulsionar a alteração legislativa (MURUA, 2016). A disposição do Governo em dar cumprimento à sentença (vontade esta que foi expressa a partir da criação da *Comisión II*) facilitou que os demais poderes aderissem à causa, impulsionando e acelerando a execução da sentença. Tudo isso foi de certa maneira apoiado pelo trabalho de base dos movimentos sociais indígenas, uma vez que a mobilização deles em torno da sentença ajudou a pressionar o Poder Executivo para a tomada de iniciativa.

4.3.1.2 Paraguai

Sobre a situação das comunidades indígenas do Paraguai, a Corte IDH teve a oportunidade de se pronunciar em três ocasiões diferentes: no caso da Comunidade Yakye Axa, da Comunidade Sawhoyamaxa e no caso da Comunidade Xákmok Kásek. De modo semelhante ao da Nicarágua, nos dois primeiros casos o Poder Legislativo do Paraguai representou um papel fundamental para a mudança da política territorial indígena do país. Em ambos os casos, a Corte IDH determinou a “*adoção de todas as medidas legislativas, administrativas e de*

qualquer outra natureza” (CORTE IDH, 2005, p. 110) que fossem necessárias para garantir a efetivação do direito de propriedade dos povos indígenas. Desse modo, o Tribunal veio a estipular a delimitação, demarcação e titulação das terras das comunidades.

Para a execução dessas medidas, o Estado do Paraguai enfrentou certos obstáculos que demandaram a ação das instituições estatais e, em especial, do Poder Legislativo. No que tange ao primeiro caso, para a delimitação e demarcação do território da Comunidade Yakye Axa, era necessário a expropriação de aproximadamente 15 mil hectares que estavam, a época, ocupados por empresas estrangeiras. Em virtude do insucesso nas negociações relacionadas a expropriação desse território, o Governo resolveu fazer a entrega de terras alternativas – possibilidade que veio a ser sugerida pela própria Corte Interamericana.

A Comunidade Yakye Axa aceitou que lhe fossem entregues terras alternativas que fossem da mesma natureza que o território anteriormente reivindicado; entretanto exigiu a construção de um caminho que facilitasse o acesso da Comunidade às cidades vizinhas. Essa nova requisição impôs ao Estado a obrigação de desapropriar duas parcelas de terras pertencentes a pecuaristas. Tal demanda foi satisfeita em novembro de 2019, quando a Câmara dos Senadores aprovou um Projeto de Lei que permitia a desapropriação das parcelas de terras necessárias para a construção do referido caminho.

Anteriormente em 2015, o Poder Judiciário já havia concedido, como medida cautelar, uma autorização que garantia o acesso e a livre circulação da comunidade por esse território, além de ter já tomado as devidas medidas judiciais necessárias para a expropriação do mesmo (CORTE IDH, 2015). Em dezembro de 2021, o Governo do Paraguai entregou oficialmente à Comunidade Yakye Axa, os títulos de propriedade, dando assim cumprimento as medidas estipuladas pela Corte IDH.

No caso da Comunidade Sawhoyamaxa, pesava sobre o Estado uma obrigação semelhante: de adotar todas as medidas necessárias para entregar física e formalmente as terras tradicionais da comunidade indígena. Porém, diferente do caso Yakye Axa, as terras da Comunidade Sawhoyamaxa puderam ser expropriadas sem muitos problemas. Em um Projeto de Lei, iniciado pelo Executivo, e aprovado pela Câmara dos Deputados e dos Senadores em 2014, foi possível restituir 14.404 hectares do território ancestral para a comunidade indígena Sawhoyamaxa. Apesar da lei ter sido objeto de duas ações de inconstitucionalidade promovidas por particulares que detinham a propriedade desse território, a *Corte Suprema de Justicia* do Paraguai, em ambas as ações, considerou a causa como inadmissível, dando autorização para que a comunidade começasse a ocupar suas terras.

A formalização do território (através da emissão do título de propriedade), porém, se encontrou pendente devido a ações interpostas para a discussão dos valores das indenizações. O caso só veio a ser resolvido plenamente quando o Poder Executivo concedeu, em dezembro de 2021, títulos de propriedade para a comunidade; cumprindo assim, plenamente, com a medida estipulada pela Corte IDH.

Desse modo, nota-se as medidas estipuladas pela Corte IDH não apenas tiveram a mesma natureza, como o modo de execução por parte do Estado foi igual. No primeiro caso, a iniciativa partiu do Poder Executivo, que decidiu pela entrega de terras alternativas. Tendo em vista que a entrega desse território estava condicionada a realização de um caminho de acesso, a decisão do Governo veio a necessitar do apoio do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, que auxiliaram com as medidas judiciais e legislativas pertinentes. Uma vez que esse obstáculo foi superado, o Poder Executivo pode enfim oficializar a entrega do território a partir da emissão título de propriedade.

Igualmente, no caso da Comunidade Sawhoyamaxa, a primeira ação foi tomada pelo Poder Executivo que teve, com a aprovação da lei expropriatória, o apoio do Poder Legislativo na concretização desse ato. Mais adiante, houve a ratificação pelo Poder Judiciário, que veio a declarar a constitucionalidade da lei por meio da negativa das ações que foram interpostas em sentido contrário. Por fim, o Poder Executivo veio a emitir os devidos títulos de propriedade, e confirmar as ações realizadas pelos demais poderes.

Apesar da mobilização desses poderes, é necessário enfatizar que – em ambos os casos, e em todos os momentos desse processo – o movimento indígena se fez presente e atuante. Em 2020, por exemplo, um grupo da Comunidade Yakye Axa chegou a bloquear uma rodovia entre a cidade de Pozo Colorado e Concepción (onde a comunidade estava estabelecida até então) para protestar contra a demora do governo em garantir a restituição e o acesso às suas terras, o que estava prejudicado devido ao atraso na construção do caminho. Da mesma maneira, a Comunidade Sawhoyamaxa pressionou as autoridades, desde 2009, para conseguir a execução a sentença interamericana e o retorno para as suas terras.

De modo geral, a atuação dos movimentos indígenas no Estado do Paraguai é bastante forte e incisiva. Nos últimos anos, as ações se concentraram principalmente na oposição as tentativas do Governo em criminalizar a invasão de terras, ato que poderia vir a prejudicar os povos indígenas que lutam pela restituição de suas terras.

No caso da Comunidade Xákmok Kásek, um grupo de quase cem pessoas chegou, em 2016, a viajar mais 355 quilômetros até Assunção para protestar, em frente ao Ministério da Fazenda, pela execução da sentença da Corte Interamericana. O protesto da Comunidade era

uma tentativa de forçar as autoridades agilizar o cumprimento da medida estipulada pelo Tribunal que determinava “a devolução aos membros da comunidade do território reivindicado” (CORTE IDH, 2010, p. 86).

À época dos protestos, o Governo do Paraguai, por meio do INDI (Instituto Paraguaio do Indígena), já teria adquirido parte do território pertencente a comunidade, mas a titulação dessas terras se encontrava paralisada em virtude de uma questão notarial. Para a resolução dessa situação foi necessário que o Estado arbitrasse, por meio do Poder Judiciário – que é o órgão responsável pelos registros públicos no país –, os meios necessários para proceder com a inscrição do território no nome da comunidade (CORTE IDH, 2019). Esse empecilho só foi de fato solucionado em dezembro de 2021, com a entrega efetiva do título de propriedade aos membros da comunidade.

É interessante constatar que nesse caso não houve a participação do Poder Legislativo, uma vez que não foi preciso a expropriação do território indígena, tendo o INDI adquirido as terras por meio da negociação direta com as empresas proprietárias. Houve então o envolvimento apenas do Poder Executivo e do Poder Judiciário, sendo esse o grande diferencial para os demais casos paraguaios.

A colaboração do Poder Legislativo pode ser explicada pela dificuldade do processo de expropriação das terras indígenas. Onde a desapropriação constituiu-se como um obstáculo, foi necessário a promulgação de uma lei que obrigasse a desocupação desse território; no caso em que essa desocupação foi negociada, não foi exigido a imposição legal. Por fim, é curioso observar, que em todos os casos a iniciativa partiu do Poder Executivo; e que o Poder Judiciário se fez presente para corroborar as decisões tomadas.

4.3.1.3 Panamá

No caso do Panamá, a tabela verdade mostra que a participação dos Movimentos Sociais, do Poder Executivo e do Poder Judiciário é essencial para a produção de um resultado positivo. Com a mesma configuração do caso Xákmok Kásek, a medida estipulada pela Corte IDH no Caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano determinava ao Estado a demarcação e titulação das terras pertencentes à comunidade (CORTE IDH, 2014) – terras estas que foram concedidas pelo Estado após a inundação do território tradicional em virtude da construção, em 1972, da hidrelétrica na região de Alto Bayano.

A construção de hidrelétricas tem sido a principal causa de protestos indígenas no país. Desde 1980 que os povos e comunidades tem manifestado a sua forte oposição contra os projetos hidrelétricos desenvolvidos dentro, ou nas proximidades, dos territórios indígenas.

Apesar das manifestações contrária, a construção desses empreendimentos consegue muitas vezes ser realizados, fazendo com que as comunidades passem a exigir a indenização pelos danos causados, tal qual no presente caso.

A Comunidade dos Povos Indígenas Kuna e Emberá tem lutado, desde a década de 70, pelo reconhecimento e pela regularização do seu novo território, algo que foi negado pelo Estado até a sentença da Corte IDH. Com a decisão do Tribunal, o Governo, por meio da ANATI³⁶ (*Autoridad Nacional de Administración de Tierras*), começou a tomar as providências necessárias para a titulação dos territórios, o que posteriormente veio a ser efetivado.

Logo após a sentença do Tribunal, a *Corte Suprema de Justicia* deve que se pronunciar, em 2015, a respeito de uma ação de inconstitucionalidade contra a *Ley n° 24* que criou em 12 de janeiro de 1996 a comarca da comunidade Kuna de Madungandí. Na ocasião, a Corte Suprema declarou que não houve qualquer violação à Constituição, uma vez que a própria carta constitucional atribuía ao Estado o poder de garantir as comunidades indígenas as terras necessárias e a propriedade coletiva de seus territórios. Adicionalmente, a Corte Suprema ainda ressaltou que os tribunais de justiça do país devem tomar as suas decisões baseadas nas considerações e determinações da Corte Interamericana – alegação que serviu para reforçar o dever do Estado em dar cumprimento à sentença.

Assim, neste caso, a pressão – tanto dos Movimentos Indígenas, quanto do Poder Judiciário – ajudou a estimular e a incentivar a ação do Poder Executivo em prol do cumprimento da sentença. Desse modo, diferente dos demais casos mostrados até então, a iniciativa não partiu do Governo, mas sim dos demais atores sociais.

4.3.1.4. Equador

De igual maneira, no Equador a iniciativa, para dar cumprimento as determinações da Corte IDH, não apenas partiu dos demais poderes do Estado, como o próprio Poder Executivo não teve qualquer tipo de participação na execução da sentença. Ao invés disso, foi o Poder Judiciário que veio a exercer um papel para o caso.

Segundo a sentença da Corte, o Estado deveria adotar as medidas legislativas, administrativas ou de qualquer outra natureza que fossem “*necessárias para estabelecer o direito à consulta prévia dos povos e comunidades indígenas*” (CORTE IDH, 2012, p.100). Tendo em vista que a violação do direito de propriedade do Povo Kichwa de Sarayaku ocorreu devido à inexistência, dentro dos aparatos normativos do Estado, de mecanismos específicos

³⁶ Órgão representante do *Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial*, responsável pela regulamentação e aplicação das políticas, leis e regulamentos territoriais e agrários.

para a realização da consulta prévia; era indispensável a criação de uma legislação que pudesse cumprir com os requisitos internacionais a respeito da matéria.

Entretanto, devido a inércia do Estado, foi necessário que o Poder Judiciário tomasse a iniciativa e resolvesse a questão. Em 4 de fevereiro de 2022, a *Corte Constitucional del Ecuador* publicou a sentença do caso da comunidade A'i Cofán de Sinangoe, na qual exige a realização de um processo de consulta aos povos indígenas antes da implementação de qualquer medida, investimento ou projeto extrativista em seus territórios ancestrais que possa vir a afetar seus direitos e interesses. Apesar de ser uma decisão que está relacionada a um caso específico, tal sentença serve como precedente para os demais casos semelhantes. Inclusive, entre os argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional, consta o caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku, tendo as determinações da Corte IDH servido como fundamento para a defesa da consulta prévia.

Por se tratar de uma sentença recente, a Corte IDH ainda não teve oportunidade de se pronunciar – através de uma resolução de supervisão de cumprimento de sentença – acerca dessa situação. Entretanto, uma vez que a determinação da Corte IDH estipulava a adoção de uma medida, de qualquer natureza, que fosse capaz de garantir o direito de consulta prévia aos povos indígenas, é possível considerar que a sentença do Tribunal Constitucional é suficiente para satisfazer essa medida.

Para mais, logo após a sentença do Tribunal Constitucional, foi apresentado à Assembleia Nacional um projeto de lei a respeito da consulta prévia dos povos indígenas. Isso só demonstra como a atitude do Poder Judiciário foi capaz incitar o Poder Legislativo a tomar as medidas cabíveis para regulamentar de fato a matéria. Esse caso evidencia que na falta da iniciativa do Governo é capaz que ação de outro ator estatal consiga fazer com que haja a mudança na política territorial indígena.

4.3.2 Dos casos negativos

4.3.2.1 Brasil

No caso brasileiro, o Poder Judiciário também demonstra ser bastante importante para a garantia dos direitos territoriais dos povos indígenas, mesmo após algumas recentes contradições por parte deste. Um bom exemplo diz respeito ao caso dos Povos Indígenas Xucuru, cuja demanda na Corte IDH determinou que o Estado garantisse, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade da comunidade, “de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros, ou agentes do Estado” (CORTE IDH, 2018, p. 54).

Nesta situação, o território chegou a ser demarcado e homologado em 2001, porém a falta de saneamento permitiu que, mesmo após a demarcação física, terceiros não-indígenas continuassem ocupando a área, prejudicando o efetivo exercício do direito territorial da comunidade. Desse modo, a condenação pela Corte IDH estabeleceu a necessidade de que se realizasse a retirada dos ocupantes não-indígenas, mediante uma justa indenização. Contudo, o andamento dessa obrigação se viu prejudicado em virtude das ações interpostas que contestavam a demarcação da área.

Em tal contexto, o Poder Judiciário passou a ser o responsável pela garantia do território indígena, já que estava encarregado de resolver essas questões jurídicas. Com isso, a desocupação das terras do Povo Indígena Xucuru vem acontecendo de maneira gradual, restando, para além dessa situação, a resolução de uma ação de reintegração de posse pendente no Tribunal Regional Federal.

Assim, o Judiciário tem demonstrado ser um grande aliado no cumprimento das sentenças da Corte IDH, de um modo geral. Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou uma recomendação para que os magistrados, em suas sentenças, levassem em consideração não apenas os tratados e convenções em que o Brasil era signatário, mas também a própria jurisprudência da Corte IDH e os casos em que o país foi sentenciado – incluindo assim o Caso do Povo Indígena Xucuru.

Trata-se de uma recomendação deveras importante para garantir o cumprimento das sentenças e a observância da jurisprudência internacional. Entretanto, não podemos deixar de notar que essa instrução é um tanto contraditória com as decisões atuais envolvendo os territórios indígenas, principalmente quando levamos em consideração a atual discussão envolvendo a tese do marco temporal. Sobre essa questão prevalece uma forte mobilização indígena, sendo os grandes protestos um dos motivos para o constante adiamento do caso.

Sobre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, vale a pena ressaltar que ausência no presente caso não é um tanto incomum. Tanto o Poder Legislativo, quanto o Poder Executivo possuem agendas totalmente contrárias aos interesses indígenas, em especial em relação ao uso do território. Essa constatação pode ser facilmente comprovada pelos Projetos de Lei recentemente aprovados e pela falta de homologação dos territórios indígenas no atual Governo.

4.3.2.2 Argentina

De maneira oposta ao caso brasileiro, o Estado da Argentina não apresenta um Poder Judiciário capaz de colaborar com a luta dos povos indígenas. Pelo contrário, o judiciário argentino demonstro ser, em inúmeras ocasiões, um grande obstáculo para a garantia e execução

dos direitos territoriais indígenas. No caso específico das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat, a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* chegou a ser acionada diversas vezes, mas como geralmente acontece nessas ações, declarou incompetência para julgar o caso de maneira originária.

Essa atitude, por parte da Corte Suprema, é algo relativamente comum. Em casos semelhantes, envolvendo a demanda pelo reconhecimento da posse e propriedade indígenas, o Tribunal declarou que a competência para estes casos seria dos tribunais locais. Entretanto, apesar do sistema federativo argentino possibilitar que as províncias tenham a capacidade de resolver certas questões relacionadas aos povos indígenas, no que tange as questões territoriais têm-se o entendimento de que a competência seria sim da esfera federal.

A atitude do judiciário é semelhante a atitude do Poder Legislativo. A Constituição do Estado garante o direito dos povos indígenas ao território tradicional de suas comunidades; porém, não regulamenta um procedimento específico para a reivindicação dessas terras. As províncias possuem a competência para ditar normas específicas aos povos indígenas, porém na questão do reconhecimento territorial é dever da instância federal garantir a segurança jurídica do direito da propriedade comunitária indígena, tal como determinado pela Corte IDH

Assim, percebe-se que na Argentina os poderes Legislativo e Judiciário estão menos dispostos a dar cumprimento à sentença da Corte IDH. O Poder Executivo, por outro lado, demonstrou essa disposição ao estipular a criação de uma comissão específica para a execução dessa sentença. Infelizmente, tal medida não foi suficiente para que o Estado pudesse alcançar um resultado positivo.

4.3.2.3 Honduras

Com a mesma configuração que a Argentina, Honduras também possui problemas no que tange ao interesse do Poder Legislativo e do Poder Judiciário em contribuir com o cumprimento das determinações da Corte IDH. Nos dois casos em que o Estado foi sentenciado (Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e Comunidade Garífuna de Punta Piedra), as medidas de reparação consistiram na demarcação das terras indígenas e na realização do saneamento dessas terras.

Assim, mediante um Acordo Executivo do Presidente da República, Honduras criou a “*Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales*” para facilitar a execução das ações necessárias para o cumprimento das medidas estipuladas pelo Tribunal internacional. Apesar da criação dessa comissão ser um aspecto favorável, as medidas

tomadas pela mesma possuíram apenas um caráter procedimental, sendo necessário a adoção de medidas concretas para a sua efetividade.

Tais medidas poderiam ter sido tomadas pelos demais poderes, porém os mesmos tem se mostrado contrários à defesa dos direitos dos povos indígenas. O Poder Legislativo, por exemplo, vem desde 2018 tentando aprovar um Projeto de Lei sobre consulta prévia que não está de acordo com as normas internacionais e que não contou com a participação dos povos indígenas no momento de sua elaboração. O Poder Judiciário, de igual maneira, tem tomado decisões favorecendo projetos que podem prejudicar a comunidade e seus territórios. Um exemplo disso é a recusa da *Corte Suprema de Justicia* de declarar inconstitucional o projeto ZEDE, projeto este que tem o intuito de criar Zonas de Emprego e Desenvolvimento em diversas áreas do país e que estariam sujeitas a um “regime especial” administrado por investidores.

Os movimentos sociais indígenas no país, apesar da grande força e mobilização, infelizmente se mostram ineficazes diante dos recentes projetos legislativos e dos projetos que visam a criação das zonas especiais. Sem o apoio efetivo do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, a pressão exercida pelos movimentos indígenas não é capaz de exercer algum tipo de mudança. O Poder Executivo também não demonstra essa capacidade pois, apesar de em um primeiro momento mostrar interesse pelo cumprimento da sentença, não tomou qualquer outro tipo de medida para a sua execução.

4.3.2.4 Suriname

Por fim, temos o caso do Suriname que demonstra ser um tanto peculiar, tendo em vista que não é possível perceber a atuação de nenhum dos três poderes em prol do cumprimento da sentença. Nos dois casos em que o país foi sentenciado pela Corte IDH (Povo Saramaka e Povos Kaliña y Lokono), o Estado não chegou a cumprir nenhuma das medidas determinadas para proteger o direito dos povos indígenas, seja para garantir a delimitação, demarcação e titulação desses territórios, ou para a criação e adoção das disposições legais necessárias para a reivindicação territorial.

O grande problema do Suriname consiste no não reconhecimento legal dos direitos indígenas, seja nas legislações inferiores como na própria constituição, que sequer chega a mencionar a população indígena. A falta de normas dificulta a judicialização e a resolução dos casos que, quando conseguem chegar aos tribunais, são resolvidos de modo desfavoráveis. Demonstrando assim, que o Poder Judiciário não está comprometido com o direito dos povos indígenas no país.

Da mesma maneira, o Poder Legislativo não demonstra disposição para ajudar no cumprimento das determinações da Corte IDH. O recém apresentado projeto do *National Environmental Law*, de 2021, não reconhece e nem protege os povos indígenas, muito menos leva em consideração a opinião destes, tendo em vista que foi elaborado sem a sua consulta. Além disso, o processo legislativo é, de modo geral, lento e marcado por grandes conflitos de interesses. Para mais, a atitude do Governo para com a população indígena é marcada pela imposição de políticas públicas, que são desenvolvidas sem contar com a participação indígena e sem levar em consideração os costumes e as questões diferenciais dessa população.

Assim, percebe-se que apesar da forte mobilização e dos constantes protestos, os povos e comunidades indígenas do Suriname não contam com recursos oficiais e legais para lutar contra a violações de seus direitos e para pressionar o Governo pelo cumprimento das sentenças da Corte IDH. Motivo pelo qual, o Estado não conseguiu alcançar um resultado positivo a respeito disso.

4.4 EXPLICANDO OS CASOS DE SUCESSO: OS MOVIMENTOS SOCIAIS INDÍGENAS E O PODER JUDICIÁRIO COMO ALIADOS

Desta forma, a partir da análise minuciosa dos casos e tendo em consideração o resultado apresentado na solução intermediária, observa-se que a combinação dos movimentos sociais com o Poder Judiciário é que faz a diferença para se alcançar o cumprimento das sentenças da Corte IDH e, conseqüentemente, para modificar a política de reconhecimento territorial indígena.

Esta descoberta vem a sustentar o trabalho de Hunneus (2011), que argumenta que o Poder Judiciário doméstico é o verdadeiro responsável pela efetivação das sentenças internacionais. Segundo a autora, a condenação da Corte IDH se dirige, de maneira geral, para o Executivo, uma vez que este é o encarregado de conduzir as relações internacionais do país e de coordenar os compromissos perante o Sistema Interamericano. Entretanto, as medidas que geralmente são determinadas pelo Tribunal, muitas vezes, não são capazes de serem executadas somente pelo Poder Executivo; sendo, inclusive, impossibilitada que o mesmo venha a tomar a iniciativa para o seu cumprimento.

Assim, em algumas situações, devido a natureza e a complexidade das medidas, é necessário a atuação dos demais atores, seja para auxiliar ou para dar início ao processo de cumprimento da sentença. É nessas ocasiões que o Poder Judiciário acaba se sobressaindo perante os demais poderes, uma vez que ele pode tanto acelerar o processo de execução das

medidas internacionais, quanto pode fornecer proteção contra a manipulação política existente no decorrer desse processo.

Pelo seu caráter independente, o Poder Judiciário não é fortemente pressionado para dar cumprimento as sentenças da Corte IDH; do mesmo modo que, a sua atuação não depende da “aprovação” de eleitores ou da sociedade em geral. Por esse motivo, o judiciário estaria mais disposto a tomar medidas eficazes para a modificação de uma determinada política, sem ser prejudicado por essa atitude – tal qual o Legislativo e o Executivo geralmente o são.

Ademais, o Poder Judiciário tem a capacidade de fornecer experiência no que tange a interpretação e implementação de decisões, podendo ainda a ajudar a esclarecer as obrigações proferidas pelos tribunais e a eliminar a ambiguidade que muitas vezes tende a travar a atitude de alguns governos. Ao realizar as suas atribuições, o judiciário disponibiliza meios para a discussão de casos, podendo contribuir com alterações e modificações significativas. O estabelecimento de precedentes também é um forte colaborador para a mudança *status quo* de determinadas políticas, pois estabelece novos padrões e possibilita a resolução de mais litígios.

Por tudo isso, o Poder Judiciário é essencial para a modificação das políticas de um Estado. Seja fortalecendo e ratificando decisões tomadas por outras esferas, como no caso da Nicarágua e do Paraguai, onde o Judiciário confirmou as decisões do Executivo e defendeu as novas normas implementadas pelo Legislativo; ou dando início ao cumprimento das sentenças internacionais, como no caso do Panamá e Equador, em que o judiciário incentivou que os demais poderes dessem prosseguimento ao processo de execução das medidas.

De modo contrário, a falta da participação do Poder Judiciário, pode explicar a ausência de resultados positivos na Argentina, em Honduras e no Suriname. Nessas ocasiões, o judiciário poderia tanto ter a disposição para começar o processo de cumprimento das sentenças (como nos casos da Argentina e Suriname, em que a mudança legislativa determinada pela Corte IDH poderia ter sido realizada de início pelo judiciário do país – como ocorreu no Equador); como também poderia corroborar a decisão de outros atores e sociais e ajudar na implementação das mudanças (como no caso de Honduras, em que a tentativa do Governo em dar cumprimento à sentença, através da criação de uma comissão, poderia ser fortalecida pelas ações dos demais poderes).

Um ponto que se faz necessário ressaltar é que o Poder Judiciário muitas vezes só atua quando é devidamente provocado, ou seja, é a partir da judicialização dos casos que se faz possível a sua atuação. Nesse sentido, os movimentos sociais são de grande importância, pois eles desempenham um papel fundamental para a apresentação dos casos aos tribunais nacionais e internacionais. Além disso, uma vez que os casos são sentenciados, os movimentos sociais

ajudam a pressionar o governo para cumprir com as decisões, ajudando assim a colocar a execução das sentenças na agenda política doméstica.

Em todos os casos aqui estudados, mesmo naqueles com resultados negativos, foi visualizada a presença dos movimentos sociais indígenas. Ainda que não fosse possível efetivar a mudança da política territorial, a existência dos movimentos indígenas foi capaz de realizar ações para proteger e defender os direitos dos povos indígenas. É por esse motivo que o conjunto dos Movimentos Sociais com o Poder Judiciário se mostra eficiente para impulsionar as modificações internas.

É interessante analisar ainda que por mais que a combinação dos Movimentos Sociais e do Poder Judiciário seja a melhor solução para explicar os resultados positivos observados na presente pesquisa, em nenhum dos casos esse conjunto apareceu sozinho. Seja acompanhado pelo Poder Legislativo, pelo Poder Executivo, ou por ambos, tal conjunto sempre necessitou da presença de outro ator social para se tornar efetivo.

No único caso em que o Poder Judiciário aparece apenas na companhia dos Movimentos Sociais, não é possível observar mudanças concretas na política territorial indígena. Essa situação corresponde ao caso do Brasil, onde o Poder Judiciário tem realizado ações em prol do cumprimento da determinação do Tribunal internacional, porém não possui a assistência dos demais poderes para tal.

CONCLUSÃO

O objetivo inicial do nosso trabalho consistia na análise das mudanças sofridas pela política de reconhecimento territorial indígena dos países da América Latina a partir das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O nosso argumento central era de que certas circunstâncias (como a atuação dos Movimentos Sociais Indígenas, as alterações legislativas aprovadas pelo Poder Legislativo, os julgamentos realizados pelo Poder Judiciário e as ações do Poder Executivo) seriam relevantes para a ocorrência das modificações observadas na política de reconhecimento territorial.

Para sustentar a nossa hipótese, argumentamos que o cumprimento das sentenças da Corte IDH, por ser um processo inerente às relações domésticas do Estado, não dependeria exclusivamente da vontade política do Poder Executivo. Demais atores sociais, como a sociedade civil, o Congresso e as instituições judiciárias no geral, seriam essenciais para a execução da sentença internacional e, conseqüentemente, para a transformação da política territorial indígena.

Assim, um dos propósitos da nossa pesquisa era estabelecer um diálogo crítico com o trabalho desenvolvido pela autora Courtney Hillebrecht (2014) – que entendia que a atuação dos atores sociais somente serviria para facilitar e influenciar a decisão do Poder Executivo; sendo este, em última instância, que teria de fato o poder de efetivar as determinações do Tribunal.

Com os resultados da aplicação do QCA, foi possível constatar que a relação entre as quatro condições analisadas no trabalho (Movimentos Sociais, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo) realmente se desdobra de maneira diferente ao idealizado por Hillebrecht. Ao invés do Poder Executivo atuar como *gatekeeper* – controlando a inserção da sentença da Corte IDH de modo a influenciar o comportamento dos demais - descobrimos que, na verdade, o Poder Executivo acaba sendo compelido a agir pelos demais atores, especificamente no que diz respeito aos Movimentos Sociais e Poder Judiciário.

A interação entre Movimentos Sociais e o Poder Judiciário é, segundo as nossas observações, a configuração mais propícia para a ocorrência de modificações na política de reconhecimento territorial com a presença de uma sentença internacional. Em todos os casos de resultados positivo, foi possível perceber a atuação dessas duas condições de modo a instigar a conduta dos demais atores (Poder Legislativo e Poder Executivo) ou a confirmar as ações realizadas por eles.

De modo geral, podemos dizer que os Movimentos Sociais tiveram o papel de maior importância para o cumprimento das sentenças da Corte IDH. Isso porque a judicialização dos casos no âmbito internacional só foi possível devido a articulação interna dos povos indígenas. Uma vez que os casos foram sentenciados, os movimentos sociais trabalharam para pressionar, tanto o Poder Executivo quanto os demais poderes, em prol da execução das sentenças e da resolução definitiva das suas demandas.

Esse achado veio a confirmar o trabalho de Scholtz (2006), que considera os Movimentos Sociais Indígenas como capazes de impactar, de forma consequente, a agenda política dos Estados. A mobilização indígena, segundo a autora, demonstra a competência dos povos tradicionais em se fazer presente e manifestar o seu potencial dentro de uma futura estratégia política (SCHOLTZ, 2006). Por meio dos protestos e demais ações, é possível que as organizações e comunidades indígenas demonstrem a sua força coletiva e a sua capacidade de acionar uma agenda política favorável aos seus interesses.

Na nossa pesquisa, foi possível comprovar essa tese ao se verificar que toda a movimentação em prol do cumprimento das sentenças da Corte IDH partiu inicialmente dos Movimentos Sociais Indígenas. A atuação deles não se limitou ao julgamento dos casos, mas também veio a impactar a fase de execução das sentenças, impulsionando e pressionando os demais atores.

No Equador por exemplo, desde a aprovação da nova Constituição em setembro de 2008 as comunidades e povos indígenas já demandavam a regulamentação do direito à consulta prévia prevista no texto constitucional. Em 2012, com a sentença da Corte IDH, as reivindicações nesse sentido aumentaram, com a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) exigindo, em comunicado oficial, a emissão de uma lei para a regularização dos direitos coletivos de consulta prévia³⁷; e com a apresentação de mais de 365.000 assinaturas, por parte das comunidades, no Tribunal Constitucional do Equador para que a instituição pudesse garantir o direito ao consentimento prévio³⁸.

Já no caso da Nicarágua, a atuação dos Movimentos Sociais Indígenas se concentrou nas ações realizadas dentro da *Comisión Coordinadora de Demarcación Territorial (CCDT)*, órgão criado por líderes de associações indígenas que contava com a presença de várias comunidades e lideranças indígenas da Região Autônoma do Atlântico Norte (RAAN) e da Região Autônoma do Atlântico Sul (RRAS), além de Universidades e ONGs, locais e

³⁷<https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/549709-consulta-previa-17-anos-em-divida-com-os-povos-e-nacionalidades-indigenas-do-equador>

³⁸ <https://www.istoedinheiro.com.br/indigenas-do-equador-exigem/>

internacionais (ACOSTA,2013). O CCDT foi responsável por discutir junto as comunidades indígenas uma proposta de lei favorável as demandas indígenas e por elaborar planos de ação para obter a aprovação da lei dentro da Assembleia Nacional (ACOSTA,2013).

Nos casos Paraguaiois, a mobilização dos povos indígenas ocorreu principalmente por meio de protestos. Em 2016, os membros da comunidade Xákmok Kásek acamparam em frente ao Ministério da Fazenda para exigir a restituição do seu território³⁹; e em 2020, a comunidade Yakye Axa bloqueou a estrada entre as cidades de Pozo Colorado e Concepción para demandar a execução total da sentença da Corte IDH⁴⁰. Do mesmo modo, no Panamá, a comunidade Bayano realizou protestos para reivindicar os seus direitos territoriais⁴¹.

Em relação ao Poder Judiciário, inicialmente é preciso ressaltar a responsabilidade das sentenças da Corte IDH nas mudanças da política territorial indígena. Apesar de não ser unânime em relação a todos os casos da nossa amostra, é certo que nas situações em que se foi possível verificar um resultado positivo, a sentença internacional permitiu a abertura de uma agenda política que, ao ser explorada pelos Movimentos Sociais Indígenas, possibilitou a ocorrência de mudanças na política de reconhecimento territorial. Assim, mais que apenas condenar o Estado as sentenças do Tribunal serviram como um instrumento de pressão capaz de ser utilizado pelos povos indígenas contra o Estado.

Dessa maneira, além da importância dos Movimentos Sociais, o presente trabalho pode verificar ainda que o Poder Judiciário também veio a desempenhar uma função importante nas modificações da política de reconhecimento territorial indígena. De modo contrário as mobilizações indígenas – que sempre se apresentaram como o ponto inicial para o cumprimento das sentenças –, o Poder Judiciário demonstrou comportamentos diversificados a depender do caso, muitas vezes ratificando as decisões que já foram tomadas ou ajudando a impulsionar a atuação de outros atores e poderes.

No Equador, impulsionado pelos Movimentos Sociais, o Poder Judiciário foi quem tomou a iniciativa para dar cumprimento às medidas da Corte IDH ao determinar, no julgamento do caso A'i Cofán de Sinangoe, a obrigatoriedade do processo de consulta prévia aos povos indígenas. Nos casos referentes ao Paraguai, a pressão dos Movimentos Sociais permitiu que o Poder Executivo realizasse as primeiras diligências em prol da execução da sentença, porém devido a obstáculos encontrados foi necessário a atuação do Poder Judiciário para que se

³⁹ <https://www.ultimahora.com/indigenas-acampan-centro-asuncion-exigir-el-pago-sus-tierras-n985255.html>

⁴⁰ <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/veinticinco-anos-en-los-arcenes-de-una-ruta-la-lucha-indigenas-paraguayos/20000013-4274312>

⁴¹ <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/crece-tension-por-protestas-de-indigenas-en-bayano-299602>

pudesse dar prosseguimento na sentença. Já no caso do Panamá e da Nicarágua, os Movimentos Sociais permitiram a mobilização dos demais poderes, que chegaram a cumprir com as obrigações que lhe foram impostas; contudo, fez-se necessário a ação do Judiciário para tornar efetiva as medidas adotadas.

Assim, percebe-se que o Poder Judiciário atuou de modo a: 1) possibilitar o início do cumprimento da sentença; 2) auxiliar no seu prosseguimento; e 3) corroborar e confirmar as ações tomadas pelos outros Poderes. Desse modo, temos que a atuação do Judiciário serve para auxiliar o cumprimento da sentença em qualquer etapa da sua execução, o que vem a demonstrar a importância dessa condição.

Tal análise reforça a ideia de Hunneus (2011) no que diz respeito a necessidade do envolvimento dos sistemas judiciais nacionais para que o cumprimento das sentenças da Corte IDH seja efetivo. Segundo a autora, a tendência no SIDH é de que quanto mais instituições e atores estatais estiverem envolvidos no cumprimento de uma ordem, menor será a probabilidade da sua implementação. Essa probabilidade ainda vem a diminuir quanto a medida a ser cumprida requer a participação do Poder Judiciário, pois é o poder que possui menos incentivos para cumprir com as sentenças da Corte IDH. Dessa forma, com a participação do Poder Judiciário são maiores as chances para que haja o *compliance* com as decisões do Tribunal. Por esse motivo, Hunneus defende que é fundamental a cooperação do judiciário nacional para que as sentenças internacionais possam ser cumpridas.

A nossa análise vem a demonstrar exatamente tal situação. A participação do Poder Judiciário permite e possibilita a efetivação das sentenças da Corte Interamericana. Nota-se que os Movimentos Sociais são essenciais para induzir os Poderes do Estado a tomarem a iniciativa para a adoção das medidas necessárias; sendo o Poder Judiciário, o responsável pelo começo desse processo ou pelo auxílio aos demais poderes em outras etapas desse procedimento.

Quanto às modificações percebidas na política de reconhecimento territorial indígena, constatou-se que elas tratavam basicamente de alterações legislativas ou de medidas administrativas que possibilitaram a demarcação e titulação das terras indígenas. Isso vem a demonstrar que para a Corte IDH ou os Estados não apresentavam normativas suficientes para proteger os direitos territoriais indígenas (sendo assim necessário a adoção de nova legislação); ou as leis que os Estado já possuíam não aparentavam ter efetividade suficiente para serem cumpridas.

Como já dito, foi possível observar tais mudanças nos seis casos que apresentaram resultado positivo. Em alguns deles, é possível explicar essas transformações a partir das teorias do *policy change*. No caso da Nicarágua, por exemplo, em que a sentença da Corte IDH

culminou na promulgação da *Ley n° 455* – que regulamenta o regime de propriedade comunal indígena, pode-se utilizar a teoria do *Advocacy Coalition Framework* para entender toda a movimentação realizada que foi necessária para a ocorrência dessa aprovação legislativa.

No ACF, as mudanças das políticas são explicadas a partir da coalização formada por diferentes atores que compartilham as mesmas crenças políticas e os mesmos objetivos, como influenciar as decisões governamentais. De acordo com a teoria, as mudanças ocorreriam então a partir de eventos externos; eventos internos; por meio do *policy-oriented learning*; ou por meio de acordos e negociações entre coalizões conflituosas.

No caso da Nicarágua, a mudança da política territorial indígena aconteceu devido a um evento externo (a sentença da Corte IDH), que possibilitou o surgimento de uma agenda política favorável a realização das modificações legislativas. A partir disso, houve um esforço por parte de todos os atores sociais para dar cumprimento à sentença. Os Movimentos Sociais Indígenas fizeram pressão suficiente para o que o Poder Executivo criasse uma comissão específica para cumprir com as determinações da Corte IDH; logo depois, a Comissão foi capaz de apresentar uma proposta de lei que foi posteriormente aprovada pelo Poder Legislativo; e o Poder Judiciário ratificou essas ações realizadas por meio da harmonização das sentenças e da definição de precedentes. Assim, verificou-se que por meio da coalizão de todos os atores sociais foi possível modificar a política de reconhecimento territorial indígena

Já nos três casos do Paraguai, a transformação da política territorial é mais bem explicada por meio do *Institutional Change*, onde as mudanças tendem a ocorrer de forma gradual. Dentro dessa teoria, têm-se cinco modelos de mudanças: deslocamento, *layering*, *drift*, conversão e exaustão. O melhor modelo para descrever os três casos paraguaios é o *layering*, pois este compreende as situações em que as modificações na política são feitas por meio da introdução de novos elementos.

Isso porque, no caso do Paraguai, as mudanças na política de reconhecimento territorial indígena foram feitas aos poucos. Primeiro, houve a pressão dos Movimentos Indígenas que possibilitou a ação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo (houve variação nos casos); após as medidas legislativas/administrativas tomadas foi necessário que o Poder Judiciário atuasse de modo a eliminar os obstáculos que estavam atrapalhando o andamento do processo; por fim, o Poder Executivo precisou atuar novamente para estabelecer medidas capazes de finalmente efetivar as mudanças executadas. Percebe-se assim que até o cumprimento da sentença, foi necessário a realização de vários procedimentos que foram gradativamente se complementando, o que caracteriza o denominado *layering*.

Não obstante as teorias do *Policy Change* serem em sua maioria utilizadas para explicar as mudanças políticas, elas também podem ser usadas para compreender os casos que apresentaram um resultado negativo, como é o caso do *Path Dependence*. Segundo essa teoria, a modificação das políticas já consolidadas é extremamente difícil, pois mudanças geralmente envolvem custos elevados correspondentes a quebra de um padrão seguido até o momento. A reprodução institucional é o resultado mais comum, porém pode-se haver pequenas mudanças ou mudanças ocorridas de maneira abrupta.

Apesar do Suriname não possuir de fato uma política de reconhecimento territorial indígena (e de ser esse o principal problema para o cumprimento das sentenças da Corte IDH), o Estado não possui condições suficientes para modificar essa conjuntura. A falta de dispositivos sobre direitos indígenas na Constituição de 1987, faz com que o Estado se encontre em um vazio legislativo bastante difícil de ser revertido, uma vez que não possui os instrumentos necessários para essa mudança, sendo o esforço para mudar essa situação bem maior do que nos outros casos. Desse modo, o Estado acabou por ficar dependente das escolhas efetuadas anteriormente, e a sentença da Corte IDH acabou por não representar um choque grande o suficiente para desencadear uma mudança brusca.

Assim, foi dentro dessas perspectivas das teorias do *Policy Change* que podemos observar as mudanças da política de reconhecimento de terras indígenas. Nos outros casos (tanto positivos quanto negativos), não percebemos uma compatibilidade tão grande com as teorias para que as mesmas pudessem ser utilizadas para a análise dos casos. Talvez uma deficiência do nosso trabalho consiste na não utilização da teoria do *punctuated equilibrium* (equilíbrio pontuado), que tende a ser um bom fundamento para os casos envolvendo *judicial shock*. Apesar disso, acreditamos que na falta da explicação por meio das teorias do *policy change*, foi perfeitamente possível a utilização das teorias do *compliance*.

5.1 LIMITAÇÕES DE NOSSA PESQUISA E UMA AGENDA QUE SE ABRE

Durante a execução do nosso trabalho, acabamos por nos deparar com diversas limitações. Em relação especificamente aos aspectos teóricos da nossa pesquisa, a tentativa de se agregar, em um mesmo trabalho, tanto as teorias do *compliance* como as teorias do *policy change* mostrou ser um grande desafio, tendo em vista a singularidade dessa junção.

Sobre isso, nos arriscamos a afirmar que poucos (ou até mesmo nenhum) trabalho tenha até então procurado fazer essa ligação entre *compliance* e *policy change*, de modo que foi difícil encontrar a melhor maneira de conduzir essa pesquisa. Para mais, a falta de uma literatura

latino-americana especializada no que diz respeito ao *compliance* significou uma maior dependência em relação as teorias de origem anglo-saxônicas, o que pode ter impactado o trabalho na análise dos países estudados. Além disso, percebe-se uma certa falta de interesses das Ciências Sociais pelo estudo dos povos indígenas, o que dificulta a utilização de fontes provenientes dessa área.

Do ponto de vista metodológico, a utilização do QCA como ferramenta foi, em vários sentidos, o grande obstáculo para a conclusão dessa pesquisa. Primeiro, pelo desconhecimento da ferramenta, que nos levou a gastar grande parte do nosso tempo com capacitação; segundo, pela escassa quantidade de trabalhos que utiliza esse método, sobretudo no contexto brasileiro; e por fim, pela quantidade dos casos, o que veio representou uma certa limitação para o nosso estudo.

Por mais que a técnica do QCA comporte um estudo com 10 a 50 casos, é ideal que esse número seja definido de acordo com o número de condições utilizadas. Em uma pesquisa com quatro condições, é aconselhável que se utilize 16 ou mais casos. Como o nosso estudo parte das sentenças da Corte IDH, e trata-se de universo pequeno, só pudemos utilizar os 12 casos existentes que dizem respeito ao direito de propriedade indígena. Assim, é possível que o nosso resultado pudesse ser diferente se o trabalho comportasse uma amostra maior. Apesar disso, acreditamos que os 12 casos apresentaram situações diversificadas e suficientes para uma análise competente.

No que tange a coleta de dados, as limitações encontradas nesse aspecto foram as mais frustrantes no nosso ponto de vista. Isso porque tivemos dificuldades de encontrar informações a respeito da Nicarágua, Honduras e Suriname. Em relação a Nicarágua, a dificuldade se concentrou na coleta de dados jurídicos, tendo em vista que o site do Poder Judiciário do país apresenta restrições de acesso para pesquisadores estrangeiros. Assim, todas as informações jurídicas do país foram provenientes de artigos ou livros. Essa mesma situação ocorreu com Honduras. A diferença é que o site do Poder Judiciário do país ou se encontra fora do ar desde o início da nossa pesquisa, ou realmente não é possível fazer o acesso do Brasil.

Já no caso do Suriname, a dificuldade não foi especificamente a coleta dos dados, uma vez que não tivemos problemas em acessar os sites oficiais do Governo, do Poder Judiciário e da Assembleia Legislativa. O transtorno foi realmente a escassez de dados no sentido de que há pouquíssimas informações oficiais a respeito dos povos indígenas no país, evidenciando o tanto que a população indígena é negligenciada pelo Estado. Para mais, também a falta de uma literatura especializada sobre o Suriname, uma vez que o país não é objeto de estudo em muitas pesquisas.

No que tange aos aspectos pessoais, o maior desafio foi, evidentemente, realizar uma pesquisa em meio a pandemia da Covid-19. Em situações normais, não é fácil desenvolver um estudo independentemente da sua magnitude. Porém, desde 2020, essa situação foi agravada para todos os pesquisadores devido a situação vivenciada no Brasil e no mundo. Assim, a conclusão desse trabalho representa uma grande conquista.

Não obstante todas essas limitações, acreditamos que foi possível desenvolver um trabalho satisfatório e que representa o início de uma agenda de pesquisa em relação a política de reconhecimento territorial indígena na América Latina. Para além dos resultados aqui apresentados, surgem questionamentos a respeito das trajetórias que podem ser iniciadas a partir daqui.

De longe, o maior campo de pesquisa que se abre consiste na exploração da relação entre os Movimentos Sociais Indígenas e o Poder Judiciário. Aprofundar o modo como essa interação acontece, demonstra ser o caminho mais propício para a expansão dos resultados aqui encontrados; é possível que os Movimentos Sociais Indígenas consigam influenciar o Judiciário sem a sentença da Corte IDH? Em países do *common law* o resultado seria o mesmo?

Para mais, a judicialização das questões territoriais indígenas é uma temática que ainda tem muito a oferecer, do ponto de vista da América Latina. Expandir essa pesquisa para demais países seria bastante interessante, principalmente para países como México, Bolívia e Peru que, segundo o relatório *Who Owns the World's Land* de 2015 do *Rights and Resources Initiative*, possuem respectivamente 52%, 36%, e 34% do território como terra indígena. Assim, em países com uma maior quantidade de terras indígenas, o resultado se manteria o mesmo? Nesses países, o Poder Judiciário é constantemente acionado como nos demais casos? E ainda, a falta de uma sentença da Corte IDH reflete necessariamente uma maior efetivação dos direitos indígenas?

De modo geral, as mudanças políticas, quando favoráveis, representam sempre um aspecto positivo para a população indígena. Porém, na realidade, sabemos que muitas vezes uma alteração legislativa ou uma medida administrativa nem sempre é capaz de atingir o resultado esperado ou de tornar efetivo os direitos reivindicados. O recurso de judicialização dos casos também não demonstra ser uma alternativa viável a longo prazo, uma vez que por mais favorável que sejam, esses sistemas jurídicos são baseados na lógica do Estado que, desde a sua concepção, não tem favorecido os povos indígenas. Talvez, a melhor saída seja a autonomia desses povos, pois somente a população indígena é capaz de determinar a melhor forma de conduzir os seus territórios.

REFERÊNCIAS

- ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2020/21: la situación de los derechos humanos en el mundo**. Londres, 2021. Disponível em: <www.amnesty.org/en/documents/pol10/3202/2021/bp>. Acesso em: 11 out. 2021.
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, 2012.
- BETARELLI JÚNIOR, A. A.; FERREIRA, S. F. **Introdução à análise qualitativa comparativa e aos conjuntos Fuzzy (fsQCA)**. Brasília: Enap, 2018.
- BRIONES, C. Os Direitos Territoriais dos Povos Indígenas na Argentina: um balanço dos reconhecimentos e das políticas. In: RAMOS, Alcida Rita. **Constituições nacionais e povos indígenas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 158-204.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES – CELS. **Prórroga de la Ley de Emergencia Territorial Indígena 26.160**. 2017. Disponível em: <www.cels.org/ar/web/wp-content/uploads/2017/09/Pr%C3%B3rroga-Emergencia-Territorial.pdf>. Acesso em: 14.jun. 2021.
- CERNA, L. **The nature of policy change and implementation: a review of different theoretical approaches**. OECD, 2013.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. H. On Compliance. **International Organization**, v. 47, n. 2, p. 175-205, 1993.
- CEPAL. **Os Povos Indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos**. Santiago: Nações Unidas, 2015.
- CIDH. **Informe nº 90/99, caso nº 11.713, Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay e Kayleyphapopyet-Riachito (Paraguai)**. Washington D.C., 1999.
- _____. **Resolução nº12/85, caso nº 7615, Povo Yanomami (Brasil)**. Washington D.C., 1985.
- _____. **Situação dos Direitos Humanos no Brasil**. OEA, 2021. Disponível em: <www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 09.dez.2021.
- _____. **Situación de Derechos Humanos en Honduras**. OEA, 2019. Disponível em: <www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras2019.pdf>. Acesso em: 09.dez.2021.
- COLLIER, D. The Comparative Method. In: FINIFTER, Ada W. **Political Science: The State of The Discipline II**. Washington: American Political Science Association, 1993, p. 105-119.
- CORTE IDH. **Caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua**. Sentença de mérito, reparações e custas de 31 de agosto de 2001.

_____. **Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai.** Sentença de mérito, reparações e custas de 17 de junho de 2005.

_____. **Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai.** Sentença de mérito, reparações e custas de 29 de março de 2006.

_____. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname.** Sentença de exceções preliminares, reparações e custas de 28 de novembro de 2007.

_____. **Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai.** Sentença de mérito, reparações e custas de 24 de agosto de 2010.

_____. **Caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus membros vs. Panamá.** Sentença de exceções preliminares, mérito, reparações e custas de 14 de outubro de 2014.

_____. **Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras.** Sentença de exceções preliminares, mérito, reparações e custas de 8 de outubro de 2015a.

_____. **Caso Comunidade Garífuna Triunfo de La Cruz e seus membros vs. Honduras.** Sentença de mérito, reparações e custas de 8 de outubro de 2015b.

_____. **Caso dos Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname.** Sentença de mérito, reparações e custas de 25 de novembro de 2015c.

_____. **Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador.** Sentença de mérito de 27 de junho de 2012.

_____. **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil.** Sentença de exceções preliminares, mérito, reparações e custas de 5 de fevereiro de 2018.

_____. **Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina.** Sentença de mérito, reparações e custas de 6 de fevereiro de 2020.

CULTURAL SURVIVAL. **Observaciones sobre la Implementación del Derecho a los Medios de Comunicación para los Pueblos Indígenas en Nicaragua.** Estados Unidos, 2018. Disponível em: <www.culturalsurvival.org/reports>. Acesso em 29.nov.2021.

_____. **Observations on the State of Indigenous Human Rights in Ecuador.** Estados Unidos, 2016. Disponível em: <www.culturalsurvival.org/reports>. Acesso em 29.nov.2021.

_____. **Observations on the State of Indigenous Human Rights in Honduras.** Estados Unidos, 2019. Disponível em: <www.culturalsurvival.org/reports>. Acesso em 29.nov.2021.

_____. **Observations on the State of Indigenous Human Rights in Paraguay.** Estados Unidos, 2020. Disponível em: <www.culturalsurvival.org/reports>. Acesso em 29.nov.2021.

_____. **Observations on the State of Indigenous Human Rights in Suriname.** Estados Unidos, 2021. Disponível em: <www.culturalsurvival.org/reports>. Acesso em 29.nov.2021

CUNHA, M. C. Terra Indígena: história da doutrina e da legislação. In: **Direitos dos povos indígenas em disputa.** CUNHA, Manuela Carneiro da; BARBOSA, Samuel Rodrigues (Orgs.). São Paulo: Editora Unesp, 2018, p. 281-317.

DOWNS, G.; ROCKE, D.; BARSOOM, P. Is the good news about *compliance* good news about cooperation? **International Organization**, v. 50, n. 3, p. 379-406, 1996.

ESPINOSA, M. José Cepeda. The Judicialization of Politics in Colombia: The Old and the New. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. **The Judicialization of Politics in Latin America.** New York: Palgrave MacMillan, 2005, p. 67-104.

FREITAS, V. S.; NETO, F. B. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 24, p. 103-117, 2016.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas.** Petrópolis: Vozes, 2019.

HALVORSON, C. **Rights and Resources Initiative**, 2018. Disponível em: <<https://corneredbypas.com/panama-es>>. Acesso em: 27.jan.2002.

HAWKINS, D.; JACOBY, W. **Partial compliance: a comparison of the European and Inter-American Courts for Human Rights.** 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston, 2008.

HILLEBRECHT, C. **Domestic Politics and International Human Rights Tribunal: the problem of compliance.** New York: Cambridge University Press, 2014.

HIRSCHL, R. The Judicialization of Politics. In: GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Political Science.** Oxford University Press, 2011., p. 302-324.

HUMAN RIGHTS WATCH – HRW. **World Report 2021: events of 2020.** New York, 2021. Disponível em: <www.hrw.org/pt/world-report/2021>. Acesso em: 2.nov.2021.

HUNEEUS, A. Courts resisting courts: lessons from the Inter-American Court's struggle to enforce Human Rights. **Cornell International Law Journal**, v. 44, p. 493-533, 2011.

IWGIA. **The Indigenous World 2021.** Denmark, 2021. Disponível em: <www.iwgia.org/en/documents-and-publications/iwgia-reports.html>. Acesso em: 1.nov.2021.

JANG, S.; WEIBLE, C. M.; PARK, K. Policy Processes in South Korea through the Lens of the Advocacy Coalition Framework. **Journal of Asian Public Policy**, vol.9, pg. 274-290, 2016.

JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C.; INGOLD, K. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In: WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul. **Theories of the Policy Process**. New York: Routledge, 2018, p. 135-171.

JENKINS-SMITH, H.; SABATIER, P. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. **Journal of Public Policy**, vol. 14, n. 2, pg. 175–203, 1994.

KAMBEL, E. **Indigenous Peoples and maroons in Suriname**. Inter-American Development Bank, 2006. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Indigenous-Peoples-and-Maroons-in-Suriname.pdf>>. Acesso em: 25.jan.2022.

KAPISZEWSKI, D; TAYLOR, M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law and Social Inquiry**, v. 38, n. 4, p. 803-835, 2013.

KOCH, C. O. **Critérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 2015. 207 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo.

KOH, H. Why do nations obey international law? **Yale Law Journal**, v. 106, p. 2599-2659, 1997.

LENTON, D. Política indigenista argentina: una construcción inconclusa. **Anuário Antropológico**, Brasília, v.35, n.1, p. 57-97, 2010.

LEVI, M. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: LICHBACH, Mark; ZUCKERMAN, Alan. **Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 19-41.

LIM, T. C. **Doing Comparative Politics: An Introduction to Approaches and Issues**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010.

MATARRESE, M. L. Política indigenista en materia territorial (Formosa, Argentina). **Revista Mexicana de Sociología**, Cidade do México, v. 1, n. 3, p. 583-610, 2019.

MURUA, F. Corte Interamericana de Derechos Humanos y derechos territoriales de los pueblos indígenas: estudio de impacto de sentencias. **Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**, n. 46, 2016.

NEVES, R. T. S. **Compliance na corte interamericana de direitos humanos: um estudo a partir da propriedade comunal indígena**. 2016. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, Pará.

NOHRSTEDT, D.; OLOFSSON, K. A Review of Applications of the Advocacy Coalition Framework in Swedish Policy Processes. **European Policy Analysis**, vol.2, n. 2, p. 18-42, 2016.

ONU. **Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on her visit to Honduras**. Estados Unidos, 2016. Disponível em: <ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/CoutryReports.aspx>. Acesso em: 15.jun.2021.

_____. **Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, James Anaya**. Estados Unidos, 2014. Disponível em: <ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/CoutryReports.aspx>. Acesso em: 15.jun.2021.

_____. **Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, Victoria Tauli-Corpuz**. Estados Unidos, 2015. Disponível em: <ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/CoutryReports.aspx>. Acesso em: 15.jun.2021.

_____. **Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, James Anaya**. Estados Unidos, 2011. Disponível em: <ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/CoutryReports.aspx>. Acesso em: 15.jun.2021.

_____. **The situation of indigenous peoples in Argentina**. 2012. Disponível em: <ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/CoutryReports.aspx>. Acesso em: 15.jun. 2021

OEA. **Convenção Americana sobre os Direitos Humanos**. 1969.

_____. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Bogotá, 1948.

_____. **The Human Rights Situation of the Indigenous People in the Americas**. OEA/Ser.L/V/II.108. Doc. 62, 2000. Disponível em: <<http://cidh.org/Indigenas/TOC.htm>>. Acesso em: 12.mai.2020.

PIERCE, J.; PETERSON, H.; JONES, M.; GARRARD, S.; VU, T. There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 45, p. 13-46, 2017.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence and the study of politics. **American Political Science Review**, vol. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

RADOVICH, J. C. Política Indígena y Movimientos Etnopolíticos en la Argentina Contemporánea: una aproximación desde la antropología social. **Revista Antropologías del Sur**, n. 1, p. 133-145, 2014.

RAGIN, C.; DAVEY, S. **Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 3.0**. Irvine, California: Department of Sociology, University of California, 2016.

RAMANZINI, I. G. G. **“O prometido é devido”**: compliance no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 2014. 132 fls. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, São Paulo.

RAMOS, A. R. Introdução. In: RAMOS, Alcida Rita. **Constituições nacionais e povos indígenas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p.7-17.

RANGANATHAN, S. **Strategically Created Treaty Conflicts and the Politics of International Law**. Cambridge University Press, 2014.

RAUSTIALA, K.; SLAUGHTER, A. International Law, International Relations, and Compliance. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**. SAGE Publications, 2002, p. 538-558.

RIGHTS AND RESOURCES INIATIVE. **Who Owns the World’s Land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights**. Washington: RRI, 2015.

RUNK, J. V. Indigenous Land and Environment Conflicts in Panama Neoliberal Multiculturalis, Changing Legislation, and Human Rights. **Journal of the Latin American Geography**, vol. 11, n. 2, p. 21-47, 2012.

SCHOLTZ, C. **Negotiating Claims: The Emergence of Indigenous Land Claim Negotiation Policies in Australia, Canada, New Zealand, and the United States**. Routledge, 2006.

SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. **The Judicialization of Politics in Latin America**. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

SIKKINK, K. The Transnational Dimension of the Judicialization of Politics in Latin America. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. **The Judicialization of Politics in Latin America**. New York: Palgrave MacMillan, p.263-292, 2005.

SIMMONS, B. A. Compliance with international agreements. **Annual Review of Political Science**, v.1, p. 75-93, 1998.

SIMMONS, B. A. International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs. **The American Political Science Review**, vol. 94, n. 4, p. 819-835, 2000.

INKO, M. Policy change - review of classification, measurement and factors. **Teorija in praksa**, v. 53, n. 1, p. 228–247, 2016.

SMULOVITZ, C. Petitioning and Creating Rights: Judicialization in Argentina. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. **The Judicialization of Politics in Latin America**. New York: Palgrave MacMillan, p. 161-186, 2005.

SOARES, L. B., COSTA, C. C.; FONSECA, M. B.; COSTA, V. A. Fatores explicativos das demarcações de terras indígenas: uma revisão de literatura. **BIB**, São Paulo, n. 96, p.1-24, 2021.

SOARES, L. B.; BAINES, S. G. “They are almost humans like us”: indigenous politics and policy dismantling under Bolsonaro’s government. **Revista VIDERE**, v. 13, n. 28, p. 124-149, 2021.

SOUZA FILHO, C. M. Os povos indígenas e o direito brasileiro. In: SOUZA FILHO; Carlos Marés de; BERGOLD, Raul Cezar (Orgs.). **Os Direitos dos Povos Indígenas no Brasil: desafios no século XXI**. Curitiba: Letra de Lei, 2013. p. 13-32.

STIANSEN, O. Delayed but not derailed: legislative compliance with European Court of Human Rights judgments. **The International Journal of Human Rights**, v. 23, n. 8, p. 1121-1247, 2019.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

TALLBERG, J. Paths to compliance: enforcement, management, and the European Union. **International Organization**, v. 56, n. 3, p. 609-643, 2002.

VAN DER HEIJDEN, J.; KUHLMANN, J. Studying Incremental Institutional Change: A Systematic and Critical Meta-Review of the Literature from 2005 to 2015. **The Policy Studies Journal**, 2016,

VIDS. **An Analysis of International Law, National Legislation, Judgements, and Institutions as they Interrelate with Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and legal Communities**. Natural Justice, 2012.

WEIBLE, C.; SABATIER, P.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121- 140, 2009.

YASHAR, D. J. **Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge**. Cambridge University Press, 2005.