

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

**OS PADRÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E A**  
**RECONFIGURAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS DE POVOS INDÍGENAS E**  
**COMUNIDADES TRADICIONAIS NO BRASIL:**  
**MEDIAÇÕES, INTERAÇÕES E TENSIONAMENTOS**

**Inafran Francisco de Souza Ribeiro**

Orientador: Dr. Giuseppe Tosi

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Democracia – teoria, história e política

JOÃO PESSOA-PB

JANEIRO - 2017

**OS PADRÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E A  
RECONFIGURAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS DE POVOS INDÍGENAS E  
COMUNIDADES TRADICIONAIS NO BRASIL:  
MEDIAÇÕES, INTERAÇÕES E TENSIONAMENTOS**

**Inafran Francisco de Souza Ribeiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, Área de Concentração em Políticas Públicas em Direitos Humanos

Orientador: Prof. Dr. Giuseppe Tosi

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Democracia – teoria, história e política

JOÃO PESSOA-PB

JANEIRO - 2017

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

R484p Ribeiro, Inafran Francisco de Souza.

Os padrões internacionais de proteção aos direitos humanos e a reconfiguração dos direitos territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais no Brasil : mediações, interações e tensionamentos / Inafran Francisco de Souza Ribeiro. - João Pessoa, 2017.  
138 f.

Orientação: Giuseppe Tosi.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Direitos Humanos - Direito internacional. 2. Povos indígenas - Comunidades tradicionais. 3. Direitos territoriais. I. Tosi, Giuseppe. II. Título.

UFPB/BC

CDU 342.7:341(043)

UNIVERSIDADE FEERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS.



ATA DA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO MESTRANDO INAFRAN FRANCISCO DE SOUZA RIBEIRO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS/CCHLA/UFPB.

Aos dezesseis (16) dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezessete (2017) às oito horas e trinta minutos (08;30h), no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, realizou-se a sessão de defesa de Dissertação do mestrando **Inafran Francisco de Souza Ribeiro** matrícula 2015122059, intitulada "*Os Padrões Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e a Reconfiguração dos Direitos Territoriais de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais*". Estavam presentes, os Professores Doutores: Giuseppe Tosi (Orientador/UFPB); Gustavo Barbosa de Mesquita Batista (Examinador/UFPB); Luciano Mariz Maia (Examinador/UFPB), e demais convidados. O professor Giuseppe Tosi, na qualidade de Orientador, declarou aberta a sessão e apresentou os membros da Banca Examinadora ao público presente, em seguida passou a palavra ao mestrando Inafran Francisco de Souza Ribeiro, para que no prazo de 30 minutos apresentasse a sua Dissertação. Após exposição oral apresentada pelo mestrando, o professor Giuseppe Tosi passou à palavra aos membros da Banca Examinadora para que procedessem a arguição pertinente ao trabalho. Em seguida, o mestrando Inafran Francisco de Souza Ribeiro, respondeu às perguntas elaboradas pelos membros da Banca Examinadora e, na oportunidade, agradeceu as sugestões apresentadas. Prosseguindo, a sessão foi suspensa pelo Orientador, que se reuniu secretamente com os membros da Banca Examinadora, e emitiu o seguinte parecer:

A Banca Examinadora considerou a DISSERTAÇÃO

tema relevante, texto muito bem redigido, bibliografia ampla e pertinente, conceitos bem definidos e articulados. Sugere a publicação da dissertação.

A seguir, o orientador Giuseppe Tosi apresentou o parecer da Banca Examinadora ao mestrando Inafran Francisco de Souza Ribeiro bem como ao público presente. Prosseguindo, agradeceu a participação dos membros da Banca Examinadora, e deu por encerrada a sessão. E, para constar eu, Eliene Antunes Cavalcante, na qualidade de Secretária do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, lavrei a presente Ata que segue assinada por mim e pelos membros da Banca Examinadora, em testemunho de fé. João Pessoa, 16 de janeiro de 2017.

[Redacted signature]

[Redacted signature]

[Redacted signature]



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
COORDENAÇÃO GERAL DE PÓS-GRADUAÇÃO

RELATÓRIO FINAL DO ORIENTADOR

Eu, Giuseppe Tosi, orientador do trabalho final do mestrando **Inafran Francisco de Souza Ribeiro**, matrícula: 2015122059, do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, área de Concentração: Políticas Públicas em Direitos Humanos, da Universidade Federal da Paraíba, após exame da vida acadêmica do mencionado aluno, tenho a relatar: a integralização do Curso foi feita em 18 meses, portanto, dentro do prazo estabelecido pela Legislação vigente na UFPB.

Quanto ao desempenho acadêmico, constata-se que o mestrando Inafran Francisco de Souza Ribeiro cursou 22 créditos da Estrutura Curricular a que está submetido e foi aprovado no Exame de Verificação da Capacidade de Leitura, na seguinte língua estrangeira: Inglês.

Na apresentação da Dissertação, intitulada: "*Os Padrões Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e a Reconfiguração dos Direitos Territoriais de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais*", realizada no dia 16 de janeiro de 2017 às 8:30h, na sede do Programa de Pós-Graduação Cidadania e Políticas Públicas, o mestrando Inafran Francisco de Souza Ribeiro, obteve conceito APROVADO tendo a Banca Examinadora sido formada pelos Doutores:

PROFESSORES	TITULAÇÃO	INSTITUIÇÃO
Giuseppe Tosi – orientador	Doutor	UFPB
Gustavo Barbosa de Mesquita Batista – membro interno	Doutor	UFPB
Luciano Mariz Maia – membro externo	Doutor	UFPB

Diante do exposto, considerando que o mestrando Inafran Francisco de Souza Ribeiro dentro do prazo regimental, satisfaz todas as exigências do Regimento Geral da UFPB, do Regulamento Geral dos Cursos de Pós-Graduação "Stricto Sensu" da UFPB e do Regulamento do Programa, está apto a obter o Grau de MESTRE EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, a ser conferido pela Universidade Federal da Paraíba.

João Pessoa, 16 de janeiro de 2017.

Prof. Dr. Giuseppe Tosi  
Orientador Final do Trabalho

Ao professor Fábio Freitas  
— *in memoriam* — cujos  
ensinamentos, ainda antes de minha  
entrada na universidade, me  
ajudaram a olhar criticamente para a  
realidade e me estimularam a  
escolher o caminho da promoção e  
da defesa dos direitos humanos.

***Ensino***

*Minha mãe achava estudo  
a coisa mais fina do mundo.*

*Não é.*

*A coisa mais fina do mundo é o sentimento.*

*[...]*

Adélia Prado

## RESUMO

O propósito desta dissertação consiste em compreender como o processo de conformação de padrões internacionais de proteção aos direitos humanos repercutiu no reconhecimento e efetivação de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais no Brasil. A partir de uma pesquisa preponderantemente documental e bibliográfica almejamos, com este trabalho, compreender o processo histórico de conformação dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos de povos indígenas e tribais, enfocando a atuação dos Estados e de movimentos da sociedade civil articulados transnacionalmente; sistematizar e analisar as repercussões do processo de conformação desses padrões internacionais nos direitos territoriais no Brasil, abordando impactos na mobilização social, nas alterações normativas e na produção de políticas públicas específicas; e trazer a lume os desafios atuais à efetiva internalização, pela ordem jurídico-política brasileira, dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos incidentes sobre os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. O tratamento jurídico dado aos direitos territoriais dos povos indígenas foi alterado com a Constituição de 1988 que rechaçou paradigmas orientados ainda por valores colonialistas direcionados à integração e assimilação cultural desses povos. Ademais, pela primeira vez foi reconhecido constitucionalmente direitos territoriais às comunidades quilombolas e, nas décadas posteriores, outros povos e comunidades tradicionais que acionam identidades coletivas específicas passaram também a ter esses direitos legalmente reconhecidos. Argumentamos que os padrões internacionais de proteção aos direitos humanos consistem em fatores decisivos de legitimação para as reconfigurações experimentadas pelos direitos territoriais desses povos no Brasil. A socialização dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos fomenta interações entre sistemas político-normativos internacional e doméstico. No caso dos direitos territoriais, esse processo é viabilizado pela mediação exercida por intelectuais dedicados à causa, através da circulação e socialização de ideias e debates acadêmicos; pela atuação de atores locais e transnacionais da sociedade civil, e pelas articulações das próprias coletividades interessadas.

**Palavras-chave:** padrões internacionais de proteção aos direitos humanos; povos e comunidades tradicionais; direitos territoriais.



## ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to understand how the process conformation process of international standards of human rights protection had repercussions on the recognition and enforcement of territorial rights of traditional peoples and communities in Brazil. From a predominantly documentary and bibliographical research we aim, with this work, to understand the historical process of conforming the international standards of protection of the human rights of indigenous and tribal peoples, focusing on the actions of States and transnationally organized civil society movements; Systematize and analyze the repercussions of the process of conforming these international standards to territorial rights in Brazil, addressing impacts on social mobilization, normative changes and the production of specific public policies; And bring to light the current challenges to the effective internalization by the Brazilian legal and political order of the international standards of protection of human rights incident on the territorial rights of traditional peoples and communities. The legal treatment given to the territorial rights of indigenous peoples was changed with the 1988 Constitution, which rejected paradigms still oriented by colonialist values aimed at the integration and cultural assimilation of these peoples. In addition, territorial rights for quilombolacommunities have been constitutionally recognized for the first time, and in the later decades other traditional peoples and communities that trigger specific collective identities have also become legally recognized. We argue that international standards for the protection of human rights are decisive factors of legitimation for the reconfigurations experienced by the territorial rights of these peoples in Brazil. The socialization of international standards of human rights protection fosters interactions between international and domestic political- normative systems. In the case of territorial rights, this process is made possible by the mediation exercised by intellectuals dedicated to the cause, through the circulation of ideas; By the participation of local and transnational actors of civil society, and by the articulations of the interested communities themselves.

**Keywords:** international standards of human rights protection; Traditional peoples and communities; Territorial rights.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACO – Ação Cível Originária  
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AGU – Advocacia Geral da União  
APA – Área de Proteção Ambiental  
APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil  
C107 – Convenção nº 107 da OIT, de 05 de junho de 1957  
C169 – Convenção nº 169 da OIT, de 07 de junho de 1989  
CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales  
CIMI – Conselho Indigenista Missionário  
CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos  
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos  
EC – Emenda Constitucional  
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas  
FCP – Fundação Cultural Palmares  
INCRA - o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
ISA - Instituto Socioambiental  
MPF – Ministério Público Federal  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização não governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais  
PRDC/PB – Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão na Paraíba  
RTDI – Relatório Técnico de Delimitação e Identificação  
STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
Justificativas da pesquisa .....	14
Problema de pesquisa e objetivos da dissertação .....	16
Delineamento da abordagem e procedimentos de pesquisa .....	19
Estruturação do texto e síntese das principais conclusões .....	20
 <b>CAPÍTULO 1 – PADRÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E RECONFIGURAÇÕES SOCIOJURÍDICAS INTERNAS .....</b>	 <b>23</b>
1.1 – Direitos humanos internacionais, juridicidade e desafios à efetividade .....	24
1.2 – Relações entre o DIDH e o direito doméstico sob a ótica jurídico-dogmática .....	33
1.3 – A dinamicidade das repercussões internas dos padrões protetivos internacionais .....	37
1.4 – Síntese do marco teórico e definição dos eixos de análise .....	53
 <b>CAPÍTULO 2 – O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DE PADRÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS TERRITORIAIS .....</b>	 <b>58</b>
2.1 – As bases assimilacionistas do ressurgimento dos povos indígenas para o direito internacional .....	60
2.2 – Humanização do direito internacional, transnacionalização da sociedade civil e transição paradigmática .....	65
2.2.1 – <i>O Estudo sobre o problema da discriminação de povos indígenas – Relatório Cobo (1971-1986)</i> .....	73
2.2.2 – <i>A Reunião de especialistas da OIT (1986)</i> .....	78
2.2.3 – <i>Intelectuais, advocacy e difusão transnacional de ideias</i> .....	79
2.3 – Aperfeiçoamentos normativos e institucionais para a consolidação de direitos humanos internacionais .....	82
2.4 – A superação normativa do paradigma integracionista pelo direito à autodeterminação dos povos indígenas e tribais .....	88
 <b>CAPÍTULO 3 – AS REPERCUSSÕES DOS PADRÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO SOBRE OS DIREITOS TERRITORIAIS NO BRASIL .....</b>	 <b>91</b>
3.1 – As articulações para a alteração da perspectiva constitucional .....	94
3.2 – Os direitos étnico-territoriais na Constituição de 1988 .....	96

3.3 – Povos indígenas, etnogêneses e demandas territoriais .....	97
3.4 – Direitos territoriais de comunidades quilombolas .....	102
3.5 – A ampliação da titularidade de direitos territoriais a outras comunidades tradicionais ..	106
3.6 – As convergências sociopolíticas .....	107
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>109</b>
 <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>112</b>

## INTRODUÇÃO

A conversão de um problema social em uma questão de direitos humanos internacionais<sup>1</sup> passa pela construção de consensos políticos e requer elevado grau de reconhecimento institucional das mobilizações existentes em torno do problema. Esse é um percurso altamente dependente dos contextos históricos e sociopolíticos nos quais determinado problema social relacionado aos direitos humanos é endereçado aos espaços institucionais pertinentes. No âmbito global, são as organizações internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), os principais espaços institucionais em que o reconhecimento jurídico de direitos humanos é pautado, resultando em debates desdobrados em processos de correlação de forças que envolvem as próprias organizações internacionais, outras agências multilaterais, os Estados, movimentos sociais, ativistas, intelectuais e os próprios sujeitos de direitos. Na história recente, esses últimos tem contado com a ampliação das oportunidades de sentar-se à mesa das discussões acerca dos seus direitos humanos como decorrência da institucionalização de ambiências dedicadas à participação social.

Os chamados padrões internacionais de proteção geralmente consistem em desenvolvimentos ou prolongamentos do reconhecimento institucional, por parte das organizações internacionais, de determinado problema social como uma questão de direitos humanos. Tão complexos quanto o processo de produção e aceitação internacional desses *standards*, são os arranjos institucionais e sociopolíticos construídos com o objetivo de possibilitar que eles sejam internalizados e considerados no âmbito das dinâmicas sociopolíticas dos Estados nacionais. Para compreender esse fenômeno, tem sido cada vez mais importante observar, além da atuação estatal, as iniciativas de movimentos e atores sociais que estão situados para além do campo estatal ou em suas fronteiras.

Atentando a tais iniciativas, o presente estudo tem como objetivo principal analisar as relações entre a constituição de padrões internacionais de proteção aos direitos humanos de povos indígenas, comunidades quilombolas e de outras comunidades tradicionais e o contexto jurídico-político brasileiro, buscando compreender o papel da conformação de diretrizes

---

<sup>1</sup> Considerando que o uso da expressão “direitos humanos” sem especificações pode gerar equívocos, a presente dissertação acolhe a sugestão de Peterke (2009, p. 87-90) e opta por utilizar a expressão “direitos humanos internacionais” para designar a soma dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e coletivos estipulados pelos instrumentos normativos internacionais e regionais e pelo costume internacional. Desse modo, quando o texto alude aos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos quer se referir aos *standards* decorrentes do conjunto de direitos constante dos instrumentos normativos internacionais. Nesse mesmo sentido, ver Benvenuto (2001; 2003) e Ramos (2016).

normativas internacionais na produção das reconfigurações internas por que passaram os direitos territoriais desses grupos sociais. A hipótese é de que tais reconfigurações foram pautadas pela expressividade que o direito internacional dos direitos humanos (DIDH) adquiriu na ordem jurídica internacional, a partir da segunda metade do século XX, pelo reconhecimento posterior dos direitos territoriais de povos indígenas e dos assim chamados povos tribais<sup>2</sup> como direitos humanos internacionais e pela instituição de mecanismos específicos de monitoramento internacional relacionados ao tema. Alia-se a tais aspectos a importância paulatinamente atribuída ao DIDH pelo direito constitucional pátrio.

A disseminação internacional dos direitos humanos foi impulsionada pela criação da ONU e pela difusão dos valores inscritos na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1945a; 1948). Embora a Carta e a DUDH sejam os documentos de natureza normativa que marcam o início do processo de estabelecimento dos direitos humanos como tema global (ALVES, 2003 [1993], p. 01-20; DONNELLY, 1999, p. 72-73; BUERGENTHAL, 1997; 2006, p. 785-786; REIS, 2006, p. 33), suas diretrizes estão ainda baseadas numa concepção genérica e abstrata do sujeito de direitos humanos. O caráter homogeneizante e a-histórico dessa concepção foi alvo de discussões nas décadas seguintes, levando ao desenvolvimento do processo sociopolítico convencionalmente denominado de *especificação dos sujeitos de direitos humanos* (BOBBIO, 2004 [1989], p. 62-77; PIOVESAN, 2015 [1998], p. 363), que promoveu uma ressignificação do conceito ao se atribuir maior relevância à diversidade dos grupos humanos.

Esse processo de ressignificação foi marcado pela edição de normas internacionais que passam a considerar explicitamente as especificidades das condições de existência, materiais e simbólicas, dos sujeitos de direitos e experimenta seu ápice na década de 1990 quando se observa de maneira mais clara “o deslocamento do plano da titularidade formal de sujeitos individuais para a consideração de práticas sociais e concepções individuais e coletivas de vida boa” (KOERNER, 2002, p. 89). O reconhecimento de direitos humanos internacionais a povos indígenas, comunidades locais e outras minorias vem à tona no decorrer desse processo. Os termos iniciais desse reconhecimento, entretanto, foram ainda fortemente marcados por valores colonialistas, como se pode bem observar no teor da Convenção 107 da Organização

---

<sup>2</sup> A palavra “tribal” é utilizada no decorrer desta dissertação por ser uma designação presente em normas internacionais pertinentes ao tema, notadamente nas convenções da OIT. Faz-se necessário destacar, todavia, a problemática carga semântica que o termo possui. Assim como a palavra “índio”, termos como “tribo”, “tribal”, “tribalismo” remetem, na atualidade, a visões estereotipadas das coletividades designadas. Assim, sempre que o contexto permitir, essas expressões serão evitadas no texto, preferindo-se designações outras que se mostram mais adequadas para referir esses sujeitos de direitos, tais como: “povos indígenas”, “comunidades indígenas”, “comunidades quilombolas”, “comunidades tradicionais”, “comunidades locais” etc.

Internacional do Trabalho (C107) “concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes” (OIT, 1957). A partir do final da década de 1960, algumas iniciativas passaram a questionar os fundamentos do paradigma normativo internacional prevalecente e tal perspectiva foi gradualmente alterada no âmbito do DIDH.

Essa alteração foi viabilizada pela intensificação da transnacionalização do ativismo (KECK; SIKKINK, 1998, 1999; PRICE, 2003; SIKKINK, 2002; MOGHADAM, 2012; TARROW, 2005; 2009; NASH, 2015a, p. 745-748) e encontrou esteio na reavaliação de modelos teóricos da antropologia que informavam os estudos sobre a constituição de identidades coletivas e, mais especificamente, sobre a etnicidade (BARTH, 1994; POUTIGNAT; STREIFF-FENART, 1998; NORVAL, 2012; MURO, 2015; OBASOGIE, 2015). Dessa reavaliação, emerge o interesse pelas repercussões sociopolíticas dos fenômenos identitários, a exemplo das demandas de grupos sociais etnicamente diferenciados por reconhecimento de direitos territoriais e acesso a recursos específicos. No contexto latino-americano, o interesse pelo referido fenômeno vem à tona acompanhado por uma crescente literatura engajada que ressoa as lutas políticas desses sujeitos coletivos (HALE, 1997).

As articulações dos povos indígenas para além das fronteiras dos Estados nacionais em que estão localizados os seus territórios levaram a que eles próprios, em cooperação com movimentos de defesa dos direitos humanos e com intelectuais ligados à causa, galgassem espaços importantes nos fóruns internacionais dedicados às discussões relacionadas a seus direitos, com destaque à questão territorial e a debates relativos a temáticas com potencial para afetá-los, como é o caso das discussões a respeito da proteção ao meio ambiente e do desenvolvimento sustentável (BRYSK, 1994; 2000; LIGHTFOOT, 2016).

Na esteira das mudanças na orientação teórica verificada nas ciências sociais e das articulações construídas pelos povos indígenas com outros atores sociais relevantes para a promoção do avanço institucional da causa, alguns acontecimentos foram de particular importância para a alteração do paradigma no qual se fundava a concepção das organizações internacionais acerca dos direitos dos povos indígenas e dos chamados povos tribais. Nesse sentido, merece especial menção a realização, no âmbito da ONU, de um estudo pioneiro a respeito da situação dos indígenas no mundo, conduzido pelo diplomata equatoriano José Martinez Cobo. Concluído em 1987, esse estudo foi responsável por sistematizar conceitos fundamentais para o desenvolvimento de padrões de proteção aos direitos indígenas, até então incipientes e baseados em valores controvertidos no direito internacional (ONU, 1987a).

Outro evento fundamental, ocorrido também na segunda metade da década de 1980, foi

o reconhecimento pela OIT de que os fundamentos de sua C107 deveriam ser revistos, o que levou à elaboração da Convenção 169 (C169) relativa aos povos indígenas e tribais nos países independentes (OIT, 1989), norma que estabeleceu garantias importantes a esses grupos, entre as quais destacam-se: a autoatribuição identitária como critério de aplicação do documento; o direito à consulta prévia sobre decisões que afetem os sujeitos de que trata a norma; o reconhecimento dos direitos de propriedade e posse sobre as terras que ocupam tradicionalmente; e a vedação à remoção desses grupos de seus territórios tradicionais.

Enquanto tais avanços no tratamento da questão vinham à tona no cenário internacional, estavam em curso no Brasil o processo de transição para a democracia e os debates em torno da produção de um novo Texto Constitucional. Entre os temas sobre os quais a Constituição promulgada em 1988 (CRFB/88) trouxe consideráveis inovações estão os direitos étnico-territoriais. A questão dos povos indígenas, que vinha sendo tratada pelas constituições brasileiras desde 1934 (CARNEIRO DA CUNHA, 1987), aparece na Constituição de 1988 (arts. 231 e 232) sob nova perspectiva. Os objetivos integracionistas são abandonados e os direitos territoriais são assegurados e considerados como imprescindíveis à reprodução física e sociocultural dos indígenas, aspecto que também passa a figurar como um direito garantido constitucionalmente. Da perspectiva adotada pela CRFB/88 se depreende um conceito de indígena que até então não possuía espaço na legislação brasileira, fato que passa a desempenhar efeitos diretos sobre as demandas por reconhecimento e efetivação de direitos territoriais diferenciados (DALLARI, 1991; SILVA, 1993; SOUZA FILHO, 2012).

Por sua vez, o reconhecimento de direitos territoriais aos “remanescentes das comunidades dos quilombos” do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não encontra paralelo na história do direito constitucional pátrio. Mesmo apartado do texto permanente da CRFB/88, esse dispositivo possui igual valor constitucional e reconheceu a propriedade definitiva das terras ocupadas por aquelas comunidades, estabelecendo o dever do Estado de titulá-las. Esse reconhecimento constitucional dos direitos territoriais quilombolas, ao passo em que produziu um novo sujeito político etnicamente diferenciado, trouxe inovações para o direito fundiário, para o imaginário social e para os estudos históricos e socioantropológicos sobre o campesinato brasileiro (ARRUTI, 2006, p. 66).

A CRFB/88 1988 também inovou ao atribuir *status* constitucional à proteção ambiental (arts. 5º, LXXIII; 23, VI e VIII; 170, VI; 186 II; 225), atribuindo ao meio ambiente contornos de um bem jurídico de alta relevância. O enquadramento da questão ambiental pela CRFB/88 está profundamente relacionado à difusão, impulsionada pela publicação do Relatório Brundtland - “Nosso Futuro Comum” (ONU, 1987b) do conceito de desenvolvimento



sustentável nos debates jurídico-políticos internacionais. Essa nova perspectiva teve o condão de favorecer mobilizações sociopolíticas de coletividades que, invocando uma identidade coletiva conservacionista, passam a reivindicar o reconhecimento de direitos territoriais diferenciados, tal qual indígenas e quilombolas, e dessas mobilizações irrompe a categoria *comunidade tradicional* como designação genérica para grupos que, tomados em particular, apresentam-se a partir de diversas identidades sociais específicas (CALEGARE *et al*, 2014; CARNEIRO DA CUNHA; ALMEIDA, 2009; VIANNA, 2008).

### 1.1 – Justificativas da pesquisa

As territorialidades de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais por vezes se confundem com suas próprias existências. Disso decorre que a violação dos seus direitos territoriais tem potencial para suscitar uma gama de outras violações a direitos socioculturais e socioambientais que também encontram amparo nas diretrizes normativas que conformam o arcabouço do DIDH. Malgrado os avanços internos e internacionais no tratamento normativo do tema, o desrespeito aos direitos territoriais dessas coletividades continua sendo um dos mais graves e emblemáticos problemas de violação a direitos humanos internacionais no Brasil. Ao encontrarem respaldo numa estrutura agrária arcaica e excludente, na supervalorização do desenvolvimento econômico por setores do poder público e no avanço de atividades empresariais sobre os territórios tradicionalmente ocupados, como é o caso de parcela das indústrias extrativas e do agronegócio, tais violações são responsáveis por engrossar, ano após ano, as estatísticas da violência no campo

A representatividade das questões indígena e quilombola nos dados do *Relatório Conflitos no Campo — Brasil 2016*, elaborado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), é um indicativo do cenário de graves violações aos direitos humanos desses grupos (CPT, 2016). De igual modo, o *Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2015*, do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) é ilustrativo dessa realidade ao registrar: 725 casos de violência contra o patrimônio (omissão e morosidade na regularização de terras, conflitos relativos a direitos territoriais, invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio); 182 casos de violência contra a pessoa (assassinato, tentativa de homicídio, homicídio culposo, ameaça de morte, ameaças várias, lesões corporais dolosas, abuso de poder, racismo e discriminação étnico culturais, violência sexual); e 137 casos de violência por omissão do poder público (desassistência na área da saúde, morte por desassistência à saúde, disseminação de bebida alcoólica e outras drogas, desassistência na área

de educação escolar indígena, desassistência geral) (CIMI, 2015).

Considerando a relevância da problemática dos direitos territoriais explicitada pelos dados acima mencionados e pelos múltiplos impactos decorrentes de suas violações, o presente estudo almeja ser mais um instrumento acadêmico de visibilização desse problema de direitos humanos e das questões sociojurídicas a ele conexas. Sem embargo, para além de justificar-se pela relevância social da temática, a pesquisa realizada justifica-se também por razões ligadas à trajetória acadêmica do autor e aos interesses que cultivou durante um percurso acadêmico caracterizado pelo esforço de articular os conhecimentos decorrentes de sua dupla formação, nos campos do direito e das ciências sociais.

A aproximação inicial do pesquisador com questões relativas aos direitos territoriais se deu em meados de 2008, quando de sua participação em projeto que objetivou a produção de Relatórios Técnicos de Delimitação e Identificação (RTDI) de territórios quilombolas, no estado da Paraíba<sup>3</sup>. Após essa experiência, os interesses acadêmicos do autor foram direcionados para a temática, suscitando a realização de pesquisas das quais resultaram a produção de estudos monográficos que, buscando partir de perspectivas interdisciplinares, foram apresentados como trabalhos de conclusão de curso de graduação, nos bacharelados em ciências sociais (RIBEIRO, 2010) e em direito (RIBEIRO, 2012); e de pós-graduação *lato sensu* em direitos humanos, econômicos e sociais (RIBEIRO, 2015).

Antes de detalhar a construção do problema de pesquisa e os procedimentos utilizados, é mister esclarecer, portanto, que a pesquisa realizada e a escrita desta dissertação foram influenciadas por contatos prévios do autor com as lutas e mobilizações de grupos sociais cujos direitos territoriais são aqui enfocados. O trabalho realizado foi, portanto, permeado pela identificação política do seu autor com as batalhas historicamente travadas por indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais do Brasil em suas buscas por reconhecimento e por efetivação de direitos, mas este estudo não foi planejado e desenvolvido para ser um instrumento de denúncia social.

Espera-se que o presente texto seja recebido e lido como uma reflexão científica teoricamente informada e desenvolvida a partir dos procedimentos de pesquisa adiante descritos. Não obstante, se este trabalho de pesquisa vier também a cumprir o papel de promover os direitos territoriais e de denunciar suas violações, isso não será, para seu autor, motivo de qualquer insatisfação. Ademais disso, embora alguma conjectura de natureza normativa possa aparecer no decorrer do texto, as principais intenções do trabalho são de

---

<sup>3</sup> O autor atuou como bolsista do referido projeto compondo a equipe encarregada de realizar os estudos para elaboração do RTDI da comunidade quilombola do Matão, localizada no município de Gurinhém/PB.

natureza descritiva e de análise da realidade empírica enfocada. Desse modo, tendo em vista os limites da pesquisa e as limitações do pesquisador, o estudo realizado não teve como objetivo oferecer uma leitura jurídico-dogmática sobre os direitos territoriais.

Desenvolvida desde uma abordagem interdisciplinar, a pesquisa se propõe a enfatizar sobretudo o papel promissor do diálogo entre o direito e outros campos das ciências sociais nas pesquisas sobre direitos humanos. Nessa toada, tem-se em conta, entre outros elementos, o diagnóstico de Madeira e Engelmann (2013) de que a pesquisa sociojurídica no Brasil tem se diversificado pela variedade dos fenômenos empíricos enfocados e pelas vertentes teóricas mobilizadas. Assim, ao focar as múltiplas relações sociopolíticas que conformam e circundam o fenômeno abordado, o estudo se justifica também pela contribuição que poderá vir a agregar à discussão da temática dos direitos territoriais no âmbito dos estudos sociojurídicos que hoje constituem uma agenda de pesquisas em ascensão no Brasil.

## **1.2 Problema de pesquisa e objetivos da dissertação**

Em função da experiência acumulada no estudo sobre direitos territoriais, o autor foi instado a atuar, entre 2011 e 2012, como auxiliar de pesquisa de assistente técnico do Ministério Público Federal (MPF) no âmbito de perícia antropológica e socioambiental realizada em sede de processo judicial no qual se discutia a titularidade de uma área situada no interior da Área de Proteção Ambiental (APA) da Barra do Rio Mamanguape, no litoral norte do estado da Paraíba. A área é objeto de litígio entre uma empresa dedicada aos setores sucroalcooleiro e da carcinicultura, a Miriri Alimentos e Bioenergia S/A, e uma comunidade constituída por famílias de ribeirinhos, pequenos agricultores e pescadores, estabelecidas há várias gerações na localidade denominada Ilha do Aritingui<sup>4</sup>. Durante a referida experiência, o pesquisador lidou com aspectos do conflito que evidenciavam a constituição de múltiplas e interessantes relações entre os contextos político-normativos internacional e doméstico e a disputa local. Uma das principais teses sustentadas pelo Ministério Público, por meio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão da Paraíba (PRDC/PB), era de que os ribeirinhos envolvidos no conflito territorial constituem uma comunidade tradicional e que, por essa razão, possuem direitos territoriais protegidos pela Convenção 169 da OIT.

A argumentação do MPF chamava atenção principalmente porque a comunidade da Ilha

---

<sup>4</sup> No momento da escrita deste trabalho, a referida disputa ainda se encontra em tramitação. Para um panorama parcial dos desdobramentos desse conflito territorial no sistema de justiça, ver Ribeiro (2016). O processo, que tramita na Justiça Federal da Paraíba, este registrado sob número 0009202-87.2005.4.05.8200.

do Aritingui não recorria a um distintivo étnico para afirmar sua identidade coletiva. As famílias envolvidas no conflito não se identificavam como indígenas ou como quilombolas, grupos sociais que, *a priori*, no Brasil, estariam sob a proteção da norma internacional citada. Não obstante, a comunidade mobilizava uma identidade coletiva específica, socialmente construída a partir de suas vivências, de suas relações com o território e com o meio ambiente e de suas interações com uma série de atores extralocais, para justificar e legitimar sua ocupação tradicional do território litigado, bem como para viabilizar o acesso a recursos e políticas públicas específicas destinadas às chamadas comunidades tradicionais.

O fortalecimento do argumento do MPF no âmbito do caso da Ilha do Aritingui envolveu a participação de uma série de agentes estatais e de atores ligados à academia e aos movimentos sociais, o que levou a disputa territorial a trilhar um percurso *sui generis* no sistema de justiça. A configuração que o conflito territorial foi paulatinamente adquirindo indicava que as repercussões do DIDH no âmbito nacional e local são gestadas, sobretudo, a partir dos agenciamentos de múltiplos atores sociais que se articulam, em diversos níveis, em torno da socialização das diretrizes normativas e das ideias e valores que as fundamentam.

Não se desconhece que os procedimentos jurídicos por meio dos quais os direitos humanos internacionais são absorvidos ou considerados internamente, assim como os debates jurídico-dogmáticos em torno deles, constituem importantes aspectos a serem considerados por quem busca compreender os efeitos domésticos do DIDH. No entanto, uma análise do fenômeno questão desde um prisma sociojurídico requer que as repercussões internas do DIDH sejam perscrutadas por meio de perspectivas teórico-metodológicas que, ultrapassando os limites da análise doutrinária, não se restrinjam aos aspectos técnicos concernentes ao comprometimento dos Estados com o DIDH e à formulação de mecanismos institucionais para cumprimento das normas oriundas desse domínio normativo.

Nesse sentido, é crucial que o direito seja apreendido não apenas como uma referência estática para a ação social, mas também como recurso sociopolítico suscetível de ser mobilizado com vistas à produção de mudanças sociais. Essa perspectiva denota a relação constitutiva que o direito mantém com a realidade social e é sustentada preponderantemente por abordagens de cariz interdisciplinar, grande parte delas produzidas sob os auspícios do movimento intelectual estadunidense *Law and Society*<sup>5</sup>. É de particular relevância para este trabalho aquelas leituras

---

<sup>5</sup> Contextualizações históricas sobre a emergência do *Law and Society Movement* estão disponíveis em Friedman (1986), Silbey (2002), Sarat (2004) e Vauchez (2001). Para uma análise recente acerca dos desdobramentos contemporâneos desse movimento intelectual, ver Sarat e Ewick (2015). Sobre o processo de constituição de um campo de estudos sociojurídicos no Brasil, ver Madeira e Engelmann (2013).

que enfatizam as relações entre os movimentos sociais e o direito (MCCANN, 1991; 1996; 1998; FLEURY-STEINER; NIELSEN, 2006; CUMMINGS, 2013) e os estudos que estão fundados em base teórica construtivista (KECK; SIKKINK, 1998; 1999; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999; 2013; SIKKINK, 2002; BATES, 2014; NASH, 2015b, p. 1-18). Uma interpretação do fenômeno aqui enfatizado à luz das abordagens supracitadas aponta para o potencial dos processos de socialização dos padrões protetivos internacionais e para a multiplicidade de efeitos institucionais e sociopolíticos que tais processos podem produzir internamente. É característica marcante da literatura indicada a particular relevância atribuída aos papéis desempenhados pela variedade de atores sociais que, na atualidade, estão cada vez mais envolvidos nas dinâmicas perpassadas pelo DIDH e na circulação dos seus padrões normativos e das ideias basilares que os sustentam.

Nesse sentido, tomando a temática dos direitos territoriais como um campo fecundo para análises atentas a esses aspectos, o problema de pesquisa do qual este estudo se ocupa pode ser sintetizado nos termos da seguinte indagação: *como o processo de conformação de padrões protetivos no DIDH repercute no campo sociojurídico dos direitos territoriais de povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais no Brasil?* Objetivase, assim, compreender os meios pelos quais a produção de *standards* internacionais ecoa internamente, para identificar e analisar criticamente o que tem emergido dessas repercussões, com especial ênfase nas alterações normativas, na produção e execução de políticas públicas e nos efeitos sobre a mobilização sociopolítica das coletividades interessadas e de seus aliados.

A delimitação do objeto da pesquisa e a construção do problema ora enunciado estão lastreados pela hipótese, reforçada pela experiência do autor durante sua atuação no caso já mencionado da Ilha do Aratingui, de que muitas das mudanças sociojurídicas observadas na temática dos direitos territoriais no Brasil estão atreladas à construção de uma agenda própria a respeito da questão no âmbito do DIDH e aos múltiplos esforços envidados por variados atores sociais para estabelecer conexões entre tal agenda e o contexto nacional, a fim de firmar essas coletividades como sujeitos de direitos ou para resistir a ameaças de violações. Essa é uma hipótese que parece apontar para um amplo e fértil programa de estudos, no campo da pesquisa sociojurídica nacional, voltado às questões relativas às relações entre DIDH e o contexto jurídico-político interno.

Procurando responder à questão norteadora adrede enunciada, objetivou-se em específico: (i) compreender o processo sócio-histórico de constituição dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos aplicáveis aos povos indígenas e a outras comunidades tradicionais, especialmente no que tange aos direitos territoriais, enfocando os

múltiplos agenciamentos em torno do fenômeno; (ii) analisar as repercussões do processo de conformação desses padrões protetivos no campo dos direitos territoriais no Brasil, abordando seus possíveis impactos nas normas jurídicas, nas políticas públicas e na mobilização social; e (iii) identificar os desafios atuais à efetiva observância, pela ordem jurídico-política brasileira, dos padrões protetivos internacionais incidentes sobre os direitos territoriais.

### **1.3 Delineamento da abordagem e procedimentos de pesquisa**

A delimitação do objeto da pesquisa, tal como explicitada até aqui, deixa entrever o recorte temporal de cujos limites extrai-se o material estudado objetivando produzir respostas à questão de pesquisa exposta. O marco inicial da análise está localizado em meados do século XX, mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial, quando os atuais padrões internacionais de proteção aos direitos humanos passaram a ser debatidos, conformados e positivados na ordem jurídica internacional<sup>6</sup>. Os materiais relativos à problemática enfocada são de natureza preponderantemente documental e bibliográfica e se referem ao período compreendido entre o referido marco inicial e os dias atuais.

Quanto à pesquisa documental, passou-se em revista diversos estudos técnicos, tanto os realizados no âmbito dos organismos que compõem o sistema internacional de proteção aos direitos humanos quanto aqueles produzidos por organizações não governamentais (ONGs) e por setores da academia, além da produção jurídico-normativa pertinente que envolve declarações, convenções e resoluções de organismos internacionais bem como decisões de cortes internacionais quando relevantes para o propósito do estudo. Sobre o contexto jurídico-político doméstico, o material documental analisado é de mesma natureza, ao que se soma outros documentos relativos a políticas públicas implementadas nacionalmente.

Por sua vez, a análise bibliográfica incluiu a produção teórica mais recente acerca das influências do DIDH nos contextos domésticos, abrangendo tanto a literatura jurídico-dogmática quanto os estudos sociojurídicos, a produção teórica que informou a mudança de paradigma sobre o tema dos direitos territoriais no contexto internacional, bem como estudos sobre a atuação transnacional de atores e movimentos da sociedade civil, especialmente os dedicados à promoção dos direitos humanos dos povos indígenas e de outros grupos sociais abrangidos pelo conceito nacional de comunidade tradicional, além da produção em torno de

---

<sup>6</sup> À guisa de contextualização histórica, a primeira seção do segundo capítulo remete a períodos históricos anteriores. Nesse tópico, busca-se demonstrar as raízes colonialistas do direito internacional moderno e como seu surgimento está umbilicalmente relacionado com a gênese da problemática em torno dos direitos territoriais.

problemáticas socioambientais que se interseccionam ao tema dos direitos territoriais.

O universo empírico abordado é apreendido a partir de perspectivas teóricas que, ao assinalar a importância de considerar outros elementos sociopolíticos relativos ao DIDH, como os de caráter mobilizatório, avançam em relação a leituras adstritas a variáveis relacionadas aos incentivos, sanções e constrangimentos direcionados aos Estados. Parte-se especialmente de perspectivas que põem em relevo as mudanças de ideias e sua circulação entre atores sociais e instituições internacionais e domésticas para compreender *se* as diretrizes do DIDH repercutem internamente, *como* essas repercussões ocorrem e *o que* se origina delas. Nesse sentido, a pesquisa foi informada pelo pressuposto de que as repercussões dos padrões internacionais nos contextos social, político e jurídico domésticos não estão cingidas à internalização formal do DIDH. Atrelada a essa premissa está a ideia de que essas repercussões são possibilitadas por agenciamentos que envolvem outros atores além daqueles que, porque oriundos das estruturas dos Estados e das organizações internacionais, costumam atuar nos procedimentos de produção e adoção das normas internacionais.

Desse modo, mostrou-se necessário compreender como a socialização dos debates sobre padrões internacionais de proteção aos direitos humanos repercutiu na configuração doméstica da questão dos direitos territoriais no Brasil desde momento anterior à instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que resultou na CRFB/88. Para tanto, foi essencial identificar no *corpus* empírico relativo ao contexto jurídico-político doméstico não somente referências explícitas ao DIDH. Assim, foi imprescindível empreender esforços analíticos que pudessem captar resultados institucionais e sociopolíticos complexos derivados da interação entre o internacional e o doméstico, atentando para as mediações de múltiplos atores e movimentos articulados em variados níveis. Verificar-se-á que muitos dos resultados dessas mediações, mesmo não estando expressamente pautados no DIDH, podem ser lidos como decorrentes da socialização do processo de conformação de padrões internacionais.

#### **1.4 Estruturação do texto e síntese das principais conclusões**

Além desta introdução e das considerações finais, onde estão melhor desenvolvidas as conclusões a diante sintetizadas, a dissertação é composta por três capítulos. O primeiro inicia enfocando os problemas inerentes à juridicidade do DIDH e à produção de efetividade de suas diretrizes normativas no contexto doméstico. Ao passar em revista abordagens jurídico-dogmáticas que enfocam as relações entre o DIDH e o direito doméstico, argumenta-se que, a despeito de essa produção ter sido fundamental para impulsionar os estudos sobre os direitos

humanos internacionais no Brasil, ela não oferece aparato teórico-metodológico suficiente para lidar com o problema de pesquisa aqui colocado. Em vista disso, apresenta-se um arcabouço interdisciplinar, do qual se extraiu as diretrizes teóricas informadoras da pesquisa, consistente em contribuições que abordam os direitos humanos como construção sociopolítica, destacando a socialização das normas internacionais nos contextos domésticos e enfatizando os múltiplos atores sociais e instituições envolvidos. Daí o porquê de os eixos priorizados pelo estudo serem as *mediações*, as *interações* e os *tensionamentos* que caracterizam as dinâmicas sociopolíticas do universo empírico abordado.

O capítulo seguinte inicia com um breve recuo histórico para explicitar como a matriz colonialista sob a qual se deu o surgimento do direito internacional moderno resistiu através dos tempos impactando os povos indígenas e os chamados povos tribais por meio da doutrina da tutela e desempenhando severas repercussões sobre o reconhecimento e a efetivação de seus direitos. Em seguida, são enfocadas as bases sobre as quais a questão dos direitos indígenas ressurgiu na primeira metade do século XX nos organismos internacionais e demonstra-se a persistência dessas bases mesmo após a irrupção do processo de disseminação global da temática dos direitos humanos verificado no início da segunda metade do século XX. Não obstante, o núcleo do capítulo é a discussão sobre o processo de alteração do paradigma normativo internacional sobre os direitos de povos indígenas e outras comunidades locais. Enfoca-se o papel da transnacionalização do ativismo para o reconhecimento dessas coletividades como efetivos sujeitos de direitos e são analisados os aperfeiçoamentos normativos e institucionais que, após a citada mudança de paradigma, levaram ao processo de constituição dos padrões protetivos internacionais atualmente incidentes sobre os direitos territoriais. Verificar-se-á que, além de envolver iniciativas específicas relacionadas aos povos indígenas, o referido processo imbrica-se a outros debates internacionais, como aqueles constituídos mais amplamente em torno das problemáticas étnico-racial e socioambiental.

O último capítulo tem como foco identificar e analisar criticamente as repercussões domésticas, no campo dos direitos territoriais, do processo de produção de padrões protetivos internacionais abordado pelo capítulo anterior. De início, demonstra-se como as articulações para a elaboração da perspectiva sobre os direitos étnico-territoriais adotada pelo Texto Constitucional de 1988 estiveram conectadas a debates jurídico-políticos internacionais. Além disso, são abordadas as conexões entre contexto internacional e a ordem jurídico-política interna no tocante à constituição de um movimento socioambientalista do qual se origina a categoria *comunidade tradicional*, posteriormente reconhecida pelo Estado brasileiro. Enfatizando o contexto posterior à promulgação da CRFB/88, busca-se ao final do capítulo



demonstrar que o processo de conformação de padrões internacionais de proteção continua a operar no contexto político-jurídico brasileiro como relevante fator sociopolítico de legitimação de lutas sociais por reconhecimento e efetivação de direitos territoriais.

Ao final, espera-se que restem evidenciados os liames existentes entre os padrões protetivos internacionais, sua socialização doméstica e as significativas reconfigurações sociojurídicas observadas nos direitos territoriais de indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais no Brasil. Ao enfatizar-se o caráter processual da conformação e da afirmação desses padrões, quer-se lançar luz sobre o fato de que os debates sobre a produção do DIDH interagem com o ambiente interno, gerando sobre ele significativos efeitos, mesmo quando de tais debates ainda não resultaram normas jurídicas formalmente válidas.

No tocante aos direitos territoriais, para essas interações mostrou-se fundamental o papel de uma plêiade de atores que, desde posições mediadoras, atuam no âmbito do Estado, em suas fronteiras e para além delas, socializando internamente perspectivas fundamentais em discussão nos organismos internacionais. Com efeito, demonstrar-se-á que a circulação de ideias e perspectivas teóricas, aliada à construção de alianças entre intelectuais, organismos internacionais, agentes de Estado, ativistas e movimentos transnacionais, nacionais e locais, incluindo as próprias comunidades interessadas, consistem em aspectos centrais para o adequado entendimento das interações estabelecidas entre os contextos jurídico-políticos internacional e nacional quanto à temática dos direitos territoriais.

A pesquisa demonstra, ademais, que os resultados dessas interações se materializaram fundamentalmente nas reconfigurações sociojurídicas internas verificadas na temática dos direitos territoriais, entre as quais destacam-se: a mudança do paradigma constitucional relacionado aos direitos dos povos indígenas, com o abandono da doutrina da tutela e da perspectiva integracionista; o reconhecimento constitucional e a posterior reconfiguração hermenêutica dos direitos territoriais quilombolas; e a constituição jurídica e sociopolítica de outras comunidades tradicionais como sujeitos de direitos territoriais específicos.

Conclui-se ainda que as mediações e interações observadas na análise da problemática são desafiadas por tensionamentos que perpassam o próprio processo de produção normativa no contexto dos organismos internacionais e que atravessam continuamente as iniciativas de mobilização que visam a internalização dos padrões protetivos. A atenção a esses tensionamentos mostra-se fundamental para compreender a questão, dado que é sua análise que possibilita desvelar os principais desafios postos à produção de efetividade das normas do DIDH relativas à temática dos direitos territoriais de povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais.

## **CAPÍTULO 1        PADRÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E RECONFIGURAÇÕES SOCIOJURÍDICAS INTERNAS**

Um dos desafios atualmente postos aos estudiosos de temáticas e fenômenos que estão relacionados aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos consiste em lançar mão de ferramentas teórico-metodológicas que sejam capazes de apoiar análises sobre as formas pelas quais os padrões normativos internacionais de proteção repercutem internamente, de modo a favorecer avaliações acerca das contribuições do DIDH para a implementação de sistemas jurídico-políticos domésticos que sejam efetivamente protetivos. Essa discussão é introduzida neste capítulo a partir da análise do debate em torno da juridicidade e da efetividade do direito internacional, com ênfase no DIDH.

Um campo de estudos em torno dessa temática se constituiu no Brasil, especialmente após a promulgação da CRFB/88, e se consolidou com o advento de inovações constitucionais posteriores acerca das relações entre o direito interno e o DIDH. As análises daí decorrentes, produzidas preponderantemente desde perspectivas jurídico-dogmáticas, enfocam aspectos como a pluralidade de ordens jurídicas, as relações entre elas, os mecanismos normativos nacionais e internacionais que expressam o diálogo de fontes etc. Não obstante, a atenção a essa produção jurídico-dogmática nacional é condição necessária, mas não suficiente, para orientar teoricamente pesquisas que abordam questões como a que norteia este estudo.

Assim sendo, o presente capítulo sublinha a emergência de estudos que, dialogando com outros campos disciplinares das ciências sociais e lançando mão de abordagens interdisciplinares, demonstram o potencial do sistema internacional de proteção aos direitos humanos para impactar a realidade social de maneira mais ampla, sublinhando efeitos que não estão atrelados somente às agências estatais e à seara jurídico-normativa. Ao considerarem a dinamicidade que caracteriza o fenômeno, esses estudos contribuem para alargar o escopo das análises sociojurídicas sobre o DIDH e suas repercussões domésticas.

Nessa direção, mas sem pretensões de esgotar os muitos enfoques existentes sobre a temática, este capítulo tem como objetivo principal discutir as principais diretrizes teóricas e conceituais que informaram o desenvolvimento da pesquisa. Derivado principalmente de perspectivas que destacam a importância de abordar os múltiplos agenciamentos e a diversidade de atores sociais atuantes nos processos de conformação e socialização do DIDH, o arcabouço teórico aqui mobilizado busca favorecer a elaboração de uma análise abrangente sobre as possibilidades domésticas de construção de uma cultura protetiva quanto aos direitos humanos reconhecidos a segmentos sociais vulnerabilizados.

## 1.1 – Direitos humanos internacionais, juridicidade e desafios à efetividade

Os padrões normativos de proteção aos direitos humanos originam-se, em geral, de normas internacionais, como convenções e declarações de direitos, além de poderem ser deduzidos das atuações de cortes e tribunais internacionais e de outros órgãos de monitoramento. Outras agências multilaterais, mesmo não compondo estritamente o sistema internacional de direitos humanos, também participam do processo de conformação desses padrões. Esse é o caso de instituições financeiras, como o Banco Mundial e outros bancos internacionais de desenvolvimento, que passaram a reverberar a influência global do discurso dos direitos humanos por meio de suas ações e orientações institucionais (ABOUHARB; CINGRANELLI, 2008; ABOUHARB, 2012; BRADLOW, 1996; DARROW, 2003; KINGSBURY, 1999), ainda que operem de forma claudicante e instável, ora cooperando, ora competindo com os direitos humanos internacionais (NASH, 2013; 2015b, p. 89-114).

Os problemas quanto à efetividade do sistema internacional de direitos humanos decorrem das próprias especificidades que caracterizam o direito internacional enquanto sistema normativo. Em comparação com o direito de base nacional, o direito internacional é considerado deficitário quanto à sua coercitividade, característica tida como primordial em todo sistema de normas que se pretenda uma ordem jurídica. No direito internacional, essa característica se manifesta de maneira bastante específica, guardando consideráveis distinções, por exemplo, com o modo como ela é apreendida no contexto do direito constitucional. No caso do direito internacional, os poderes efetivos de *enforcement* das diretrizes normativas são altamente relativos (KRITSIOTIS, 2012), embora alguns autores apontem para a existência de mecanismos que, a despeito de serem descentralizados, favorecem o cumprimento dessas diretrizes (THOMPSON, 2013, p. 504-506).

Essa idiossincrasia do direito internacional já foi tomada como motivo para que a própria existência desse arcabouço normativo, enquanto ordem jurídica em sentido estrito, fosse questionada. No entanto, na contramão dos que põem em questão o caráter jurídico do DIDH, a tendência atual à internacionalização do direito evidencia que a juridicidade desse sistema normativo pode ser constatada ao se empreender uma análise histórico-axiológica do direito contemporâneo com atenção às mudanças ocasionadas pelo estágio atual da globalização sobre a regulação jurídica (BRYSK; JIMENEZ-BACARDI, 2012; 2013).

Nesse sentido, expressando uma das tendências teóricas constituídas em torno da noção de pluralismo jurídico, André-Jean Arnaud rechaça a perspectiva monista sobre o direito que decorre de uma noção de soberania que trata o Estado como única fonte legítima de produção

de normas jurídicas. Para o autor francês, no atual estágio do processo de globalização, regulações que podem ser classificadas como jurídicas estão sendo produzidas por múltiplos centros de decisão. Decorre dessa leitura, a importância atribuída pela obra do referido autor ao conceito de governança que, desafiando a ideia de Estado monocentrismo, apresenta notável potencial heurístico por expressar as importantes reconfigurações verificadas nas searas decisórias e regulatórias do mundo globalizado atual (ARNAUD, 1997; 2007; 2006; VILLAS BÔAS FILHO, 2016a; 2016b).

A recusa do referido autor em conceber o direito como um sistema normativo emanado exclusivamente do Estado coloca sua obra diante de questões altamente intrincadas e que se mostram fundamentais para os debates da sociologia jurídica contemporânea, entre as quais o processo de internacionalização dos direitos humanos e a emergência de atores da sociedade civil nos contextos de tomada de decisão (VILLAS BÔAS FILHO, 2016a, p. 252; 2016b, p. 147). Desse ponto de vista deriva a constatação de que o conceito hodierno de juridicidade deve considerar que a ordem jurídica internacional, a despeito de suas distinções em relação ao direito doméstico, tem influído cada vez mais na atuação dos Estados, na composição das engrenagens dos sistemas de justiça e na regulação dos conflitos sociais.

No contexto das discussões dogmáticas acerca da juridicidade do direito internacional, Mello (2000, p. 103) argumenta contra aqueles por ele denominados negadores práticos e negadores teóricos dessa ordem jurídica. Para esse autor, a negação da existência do direito internacional perde seu valor diante da crescente institucionalização atualmente verificada no sistema internacional. Como conclusão, ele assevera que limitar a ciência jurídica atual ao direito estatal moderno é estreitar seus horizontes (MELLO, p. 107).

Posicionando-se também no sentido de rechaçar as teses que apregoam a inexistência ou a invalidade do direito internacional, Brant (2013) defende que a natureza normativa e a própria existência desse complexo de normas como ramo do direito não são ameaçadas pelo processo descentralizado de sua formação. Além de defender que as especificidades da coercitividade do direito internacional não inviabilizam sua validade, o aludido autor argumenta que a existência do direito internacional e sua juridicidade decorrem de uma necessidade social evidenciada pelo próprio desenrolar da história constitucional.

Perspectiva semelhante é a perfilhada por Mayerfeld (2016) para quem, na contemporaneidade, a proteção aos direitos fundamentais no âmbito das democracias constitucionais, assim como o próprio caráter democrático dos regimes assim classificados, são altamente dependentes do funcionamento do sistema internacional de direitos humanos, razão pela qual seu fortalecimento é imprescindível e sua juridicidade deve ser reconhecida. Nesses

termos, o reconhecimento de direitos humanos internacionais deve ser tomado como verdadeiro elemento de legitimação das democracias contemporâneas.

Frédéric Mégret, por sua vez, afirma que o direito internacional é parte de um sistema político que tem como características primordiais a dinamicidade e a instabilidade. Desse modo, as respostas às indagações relacionadas à juridicidade desse ramo do direito devem ser construídas a partir de pontos de referência que levem em conta essas características. Nessa toada, o autor elabora uma crítica às visões lineares e progressivas do direito internacional e defende a necessidade de considerar que esse sistema normativo também é passível de regressões e que elas efetivamente ocorrem com certa periodicidade (MÉGRET, 2012, p. 81-82). Na perspectiva desse autor, o direito internacional, aí incluso o DIDH, não deve ser lido como um conjunto de regras estagnadas, tampouco como um ordenamento necessariamente direcionado ao progresso. Ao contrário, as normas que constituem o DIDH devem ser concebidas como um plexo jurídico-normativo cuja dinamicidade que lhe é característica expressa diversas dicotomias e ambiguidades próprias do sistema global, como aquelas existentes em torno dos binômios diversidade e comunidade, poder e idealismo etc.

Nesse mesmo sentido está a leitura de Kate Nash para quem a tendência, que nos chega como um legado do Iluminismo, de tratar os direitos humanos como se eles tendessem inevitavelmente para um fim progressista é tão inadequada como a crítica excessivamente generalizante levada a cabo por um conjunto de autores que tende a tratar os direitos humanos como um fenômeno que mais serve para tornar o mundo seguro para as elites globais neoliberais do que para contribuir com a superação das situações de sofrimento experimentadas por pessoas comuns (NASH, 2015b, p. 04).

Um ponto inescapável ao debate sobre a natureza do DIDH é o fato de que os compromissos jurídico-políticos firmados nesse campo possuem características ainda muito relacionadas à proeminência do papel dos Estados, que são os principais sujeitos dessa regulação, quanto a adesão às normas, aos meios para efetivá-las e às consequências da não efetivação. Verifica-se, assim, que é principalmente em torno das condutas estatais que orbitam os debates sobre a efetividade dos direitos humanos internacionais, problemática que suscitou a constituição de um campo de estudos multidisciplinar, reunindo especialistas do direito e de outras ciências sociais, notadamente da ciência política, da sociologia política e das relações internacionais, dedicados a investigar tanto os desdobramentos das normas internacionais de direitos humanos sobre as ordens jurídico-políticas internas quanto o papel desempenhado pela mobilização dessas normas nos processos de construção das agendas institucionais e das reivindicações sociopolíticas dos grupos e movimentos sociais.

Tomando esse campo de estudos multidisciplinar de forma ampliada, verifica-se a predominância de uma grande variedade de abordagens jurídico-dogmáticas. Esse predomínio pode ser explicado, entre outros fatores, pelo fato de que o DIDH corresponde a um conjunto de normas cuja aplicação e efetividade são permeadas, como cediço, por idiossincrasias e controvérsias, muitas delas legadas por sua própria natureza de ramo do direito internacional público. Essa característica do DIDH costuma trazer para primeiro plano discussões ainda muito perpassadas pela visão tradicional do conceito de soberania nacional, como é o caso do debate doutrinário empenhado em elucidar se é correto falar na existência de duas ordens jurídicas, a estatal e a internacional, ou tão somente na existência de uma ordem que englobaria ambos os níveis de regulação jurídico-política.

Foge aos propósitos desta dissertação realizar uma análise “arqueológica” ou histórico-conceitual desse debate teórico na seara jurídico-dogmática. É possível acessar essa discussão por meio da exploração das teorias monista e dualista do direito internacional e dos seus desdobramentos teóricos e práticos no curso da história do direito, tópico abordado pela maioria dos manuais dedicados à matéria do direito internacional atualmente disponíveis no mercado editorial<sup>7</sup>. Não obstante, cabe pontuar que é precisamente a relação entre o direito internacional e o direito interno a problemática que subjaz à dicotomia expressa na existência dessas duas teorias clássicas da dogmática do direito internacional. Com efeito, essa relação se coloca como questão incontornável para as análises que buscam compreender as repercussões domésticas do DIDH, mesmo para aquelas que almejam abordar o fenômeno mobilizando instrumental teórico-metodológico distinto daqueles predominantes nas abordagens doutrinárias, como é o caso do presente estudo.

Não resta dúvida que os Estados são os principais produtores, destinatários e aplicadores das normas de DIDH, ao passo em que, paradoxalmente, são também seus principais violadores. As instituições estatais detêm, portanto, forte legitimidade para interpretar tais normas, seu conteúdo, alcance, hipóteses e limites de aplicabilidade (NASH, 2011, p. 01; 2015b, p. 41-66). Desse poder, decorreu por muito tempo a possibilidade de os agentes estatais recorrerem ao anacronismo de “descumprir uma obrigação internacional, mas afirmar que, sob sua ótica peculiar, a está cumprindo fielmente” (RAMOS, 2012b, p. 29). No entanto, a crescente institucionalização de mecanismos de controle na ordem internacional aliada às estratégias de

---

<sup>7</sup> Para uma diferenciação básica entre as perspectivas monista e dualista, ver Peterke (2009, p. 112). Para uma discussão mais aprofundada sobre esse debate, ver Mazzuoli (2011, p. 74-100); Mello (2000, p. 109-134); Shaw (2014, p. 99-141); e Shelton (2011, p. 02-05). Para uma crítica ao uso dessa dicotomia teórica para pensar os desafios postos à ordem jurídico-política brasileira após a promulgação da CRFB/88, ver Binenbojm (2000).

movimentos sociais articulados nos níveis internacional, transnacional e doméstico podem ser um indicativo de arrefecimento dessa problemática.

Destarte, as discussões em torno da efetividade do DIDH decorrem sobretudo dos paradoxos que circundam o papel do Estado em face desse conjunto de normas, e o debate em torno dessa problemática merece centralidade tanto no campo da produção de conhecimento sobre os direitos humanos quanto nas frentes de ação política. Nesse último âmbito, tais paradoxos merecem ser cada vez mais pautados nas diversas arenas, por via da mobilização social dos sujeitos interessados tendo em vista a efetivação dos direitos reconhecidos internacionalmente, mas também na busca pela ampliação de mecanismos e procedimentos institucionais, no contexto jurídico-político internacional, que sejam capazes de ampliar as possibilidades de que coletividades, organizações sociais e indivíduos possam expressar suas demandas para além das fronteiras dos Estados, nos espaços institucionais destinados aos debates acerca da proteção dos seus direitos humanos internacionais.

A criação e o desenvolvimento contemporâneo de mecanismos com esse propósito, o que inclui a atuação de cortes e tribunais com jurisdição internacional, de órgãos quase-judiciais com jurisdição universal ou regional e de outros mecanismos convencionais de monitoramento, pode ter refreado as possibilidades de manobras hermenêuticas por parte dos Estados violadores ou omissos, mas decerto não as eliminaram em definitivo. O cumprimento de decisões de tribunais internacionais, por exemplo, ainda é questão assaz problemática. A despeito da existência de demonstrações empíricas indicando sucesso quanto às adesões às jurisdições desses tribunais (CANÇADO TRINDADE, 2010), as possibilidades de efetividade dessa prestação jurisdicional ainda são muito condicionadas por estruturas regionais e domésticas de influência e acesso (BRYSK; JIMENEZ-BACARDI, 2013, p. 22)

Nessa seara, é de se considerar que, apesar de comumente terem seus conteúdos classificados como de natureza ético-política, as decisões oriundas da atividade de cortes e tribunais internacionais, bem como as orientações jurídicas advindas de outros mecanismos de monitoramento, não se encerram nelas mesmas. Nesse sentido, a relevância dessas decisões e orientações está também no poder de difusão e de apelo social que elas carregam consigo. Em outros termos, convém atentar para o papel relevante que tais decisões e orientações desempenham ao adicionarem ainda mais peso “aos clamores já veiculados na opinião pública” (ALVES, 2003, p. 38), o que aponta para o potencial político dos processos de socialização do DIDH e dos valores subjacentes à produção de suas normas.

Mesmo tendo em conta esse potencial, a ausência de mecanismos fortes orientados à efetiva implementação interna, por exemplo, de decisões e recomendações que exijam maior

grau de imediatividade, pode revelar consideráveis fragilidades do processo de efetivação de certos direitos humanos internacionais e mesmo restringir a possibilidade de contenção ou reparação de graves violações. As vias para positivação e institucionalização dos padrões protetivos evidenciam também o problema da efetividade, dado que os Estados são os protagonistas do processo de conformação desses padrões e é a vontade estatal que, *a priori*, define o comprometimento de um Estado com o conteúdo de determinada norma internacional de proteção aos direitos humanos, ainda que a participação de atores não estatais seja crescente nos debates jurídico-políticos a respeito da questão.

Ademais disso, é comum que a construção de consensos internacionais em torno de determinados temas de direitos humanos seja expressa por meio das chamadas declarações de direitos. Segundo tradicional visão da literatura jurídico-dogmática (ANTUNES, 1972), ainda assumida pela maioria dos seus autores, essas declarações possuem natureza ético-política e ao seu cumprimento não estariam os Estados juridicamente obrigados. Esses documentos são classificados como *soft law* e, segundo a bibliografia jurídica prevalecente, não compõem, em sentido estrito, o direito positivo internacional, *corpus* normativo que incluiria apenas aquelas normas classificadas como *hard law*. Normas internacionais classificadas como *hard law* se diferenciam do *soft law* por serem consideradas normas vinculantes em decorrência de especificidades do seu processo formulação e da possibilidade de contar com mecanismos destinados a aferir e controlar sua observância. Assim, as normas classificadas como *soft law* não constituiriam estritamente o núcleo operativo do direito internacional público, previsto no art. 38.1 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ONU, 1945b), não sendo à primeira vista os Estados passíveis de responsabilização por sua violação.

Esse posicionamento tradicional da literatura jurídico-dogmática tem sido, contudo, problematizado por algumas abordagens mais recentes. Nessa direção, Hillgenberg enfatiza o papel regulatório que normas com *status* de *soft law* cumprem no direito internacional e considera que essas normas não devem ser tomadas como substitutas de tratados internacionais, mas como ferramentas independentes que podem ser utilizadas para regular a conduta estatal nos casos em que, por diversas razões, um tratado não se mostrou opção viável. Desse modo, atribuindo-se ou não qualidade jurídica limitada aos documentos de *soft law* no direito internacional, sua função assemelha-se à dos tratados porque assim como eles cumprem o relevante papel de empoderar os sujeitos para justificar suas demandas e para persuadir autoridades e instituições (HILLGENBERG, 1999, p. 515).

Em sentido semelhante, Shelton (2003; 2008; 2011a; 2011b) atenta para o fato de que a linha que separa *hard law* e *soft law* tem se mostrado cada vez menos clara. Para a autora, as



normas não vinculantes desempenham amplos e complexos impactos sobre o desenvolvimento do direito internacional que merecem ser adequadamente considerados. Shelton destaca que o costume internacional requer a existência de práticas estatais que, além de deferentes a obrigações jurídicas já estabelecidas, alinhem-se aos processos de constituição do direito internacional. Aspecto importante nesse debate é fato de que, assim como os tratados, o costume internacional é tido como uma fonte igualmente vinculante do direito internacional, isto é, normatividades que já estejam estabelecidas como costume internacional criam obrigações jurídicas vinculantes para seus sujeitos, prescindindo, para tanto, da conclusão formal e da vigência de um tratado internacional (PETERKE, 2009, p. 97). A par do debate em torno da relação entre costume e normas internacionais não vinculantes, Shelton defende que a elaboração, votação e aprovação dessas normas devem ser considerados práticas estatais passíveis de resultar na consolidação de costume internacional no âmbito do DIDH (SHELTON, 2003, p. 01; 2008, p. 71-72; 2011b, p. 62).

Ainda segundo a mesma autora, a prática recente dos Estados, observada dentro e fora das organizações internacionais, tem cada vez mais inserido diretrizes normativas em instrumentos jurídico-políticos não vinculantes, sinalizando que se espera o cumprimento das normas presentes nesses textos. Por conseguinte, a autora observa que essas normas estão expostas a processos jurídico-políticos que podem levar à alteração do seu *status*. Isso se dá, por exemplo, quando normativas constantes desses documentos são incorporadas a tratados ou adquirem a qualidade de costume internacional. Além disso, a autora assinala que, nos contextos jurídico-políticos domésticos, normas não vinculantes podem se tornar cogentes como consequência das dinâmicas políticas internas, o que já é uma realidade em Estados que promoveram a positivação de diretrizes contidas em normas internacionais com *status* de *soft law* por via da atuação dos poderes nacionais (SHELTON, 2008, p. 68-69).

Desse modo, é verificável uma aplicação indireta das normas de direito internacional nos contextos jurídico-políticos domésticos na medida em que seus conteúdos são mobilizados por movimentos da sociedade, para legitimar suas demandas por efetivação de direitos, e por autoridades públicas nacionais, para legitimar a tomada de decisão. Nesse sentido, tem sido cada vez mais comum que, para interpretar o direito doméstico, cortes e tribunais de diversos países recorram a normas internacionais e a decisões de órgãos judiciais e quase-judiciais com jurisdição universal ou regional (SHELTON, 2011a, p. 15-16).

Sem embargo, a existência de repercussões domésticas dos direitos humanos internacionais pode mesmo prescindir da internalização formal das normas que os positivam. É o que se constata, por exemplo, nos casos em que a *ratio decidendi* de tribunais domésticos se

apoia em fundamentos extraídos de normas oriundas do DIDH, ainda que elas não tenham sido internalizadas formalmente naquela ordem jurídica doméstica específica. No contexto da atuação dos tribunais, é também possível que normas internacionais não internalizadas sejam cotejadas com dispositivos normativos internos ou com outras normas internacionais que já passaram pelo devido processo de internalização (CUNHA, 2011).

Ademais, é de se considerar que, como consequência da mobilização social e de estratégias de socialização interna do processo de conformação dos padrões internacionais de proteção, os fundamentos de normas do DIDH podem estar na base de decisões judiciais ainda que uma norma internacional não seja expressamente invocada. Também sem necessariamente haver explícita referência aos direitos humanos internacionais, as repercussões domésticas do DIDH podem se dar por via da atuação de outras autoridades nacionais, como no contexto do processo legislativo e na construção da agenda de políticas públicas pelo poder executivo. Nesse sentido, há quem defenda que as normas nacionais de proteção aos direitos humanos seriam totalmente ineficientes se não contassem com o suporte oferecido pelos sistemas normativos internacionais (SALA, 2012, p. 14-15).

Analisando as interrelações existentes entre o *soft law* e o *hard law*, Dinah Shelton chama atenção para três papéis que as normas não vinculantes podem cumprir diante do costume internacional: (i) codificação do direito internacional costumeiro pré-existente, ajudando a fornecer maior precisão através do texto escrito; (ii) fortalecimento de uma tendência normativa específica, em contraposição a posicionamentos dissidentes, para persuadir aqueles Estados que têm pouca ou nenhuma prática relevante a concordar com o desenvolvimento normativo em determinado sentido; (iii) preceder e contribuir para a formação de novos costumes internacionais (SHELTON, 2008, p. 72; 2011b, p. 61-62).

Tendo em conta principalmente o primeiro aspecto destacado pela autora, o reconhecimento de direitos em instrumentos não vinculantes, como declarações de direitos humanos, não constituiria meio para a construção do costume internacional, uma vez que tais direitos estariam previstos em tais declarações como consequência de já serem parte do direito internacional costumeiro. Além do papel que as normas de *soft law* podem desempenhar na construção e consolidação do costume internacional, elas também operam como insumos para a produção de tratados e como vetores de interação entre as organizações internacionais, e entre elas e outros sujeitos políticos, em contextos de produção de normas jurídicas (ARAGÃO, 2009, p. 365; VILLEGAS ERGUETA, 2015, p. 199-200; BARELLI, 2009). Assim, instrumentos de *soft law* podem ser compreendidos como o passo inicial de processos de negociação que podem levar à conclusão de um tratado multilateral vinculante. Ademais disso,

convém destacar as normas não vinculantes podem desempenhar importante papel na interpretação oficial de um tratado, o que pode levar à ampliação dos seus termos e, por conseguinte, de suas possibilidades de aplicação (BOYLE; CHINKIN, 2007, p. 217).

No contexto dos debates teóricos quanto à efetividade das normas que consagram direitos humanos internacionais, as ênfases no protagonismo dos atores estatais na condução da política internacional e na problemática capacidade de *enforcement* internacional e interestatal do sistema internacional de direitos humanos trouxeram à tona interpretações fundadas em teorias racionalistas que atribuem especial relevância ao *power of shame*. Essas abordagens lançam luz fundamentalmente sobre o potencial que eventuais descumprimentos ou omissões dos Estados quanto aos direitos humanos internacionais possuem para afetar suas reputações perante a comunidade internacional, conferindo a essa variável uma elevada importância para o estabelecimento de comportamentos estatais em conformidade com o DIDH (BREWSTER, 2013; DOWNS; JONES, 2002; GUZMAN, 2008, p. 71-118).

Embora atribuam centralidade ao papel dos Estados, abordagens dessa natureza deixam entrever que a existência de repercussões domésticas dos padrões internacionais de proteção não depende de uma vontade estatal solipsista, enquanto variável individualmente tomada. Tais abordagens indicam a necessidade de pelo menos se atentar para a existência de uma dinâmica interestatal influente sobre esse processo. Ademais disso, é imperativo notar que a ação dos Estados no tocante a observância dos direitos humanos internacionais sofre influências de uma série de fatores, processos e circunstâncias que não estão adstritos às dinâmicas intra- e interestatais<sup>8</sup>.

Atentando para tais aspectos, convém reconhecer as implicações sociopolíticas e os potenciais efeitos simbólicos derivados do reconhecimento de direitos por via de declarações internacionais de direitos humanos. Nessa toada, a literatura construtivista problematiza a classificação jurídico-dogmática das normas do DIDH em *soft law* e *hard law* ao considerar que, do ponto de vista sociopolítico, as duas expressões designam normas de mesmo tipo, dado que são constituídas e mantidas para indicar condutas aceitas, sendo por isso passíveis de influenciar o comportamento dos atores sociais mesmo quando ausentes mecanismos robustos de *enforcement* (NASH, 2015b, p. 7-8). Para os autores dessa corrente teórica, ainda que a criação de documentos de *soft law* não reflita de toda uma “escolha”, ela expressa percursos de acumulação de entendimentos partilhados, seu gradual efeito transformador e as práticas estatais ao longo do tempo (SHAFFER; POLLACK, 2014, p. 199).

---

<sup>8</sup> Para uma leitura sobre a constituição e a emergência do campo de estudos em torno das pressões do DIDH sobre o comportamento dos Estados, ver Cardenas (2004; 2007).

No processo de constituição de tais percursos, merece destaque a atuação articulada, em variados níveis, de movimentos e organizações da sociedade civil, ativistas, intelectuais e setores ligados à academia que levam a cabo estratégias de persuasão objetivando constranger as elites e favorecer mudanças de comportamento em relação aos direitos humanos. Não obstante, essa dinâmica sociopolítica tem passado ao largo das abordagens predominantes no Brasil acerca das relações entre os contextos interno e internacional quanto aos direitos humanos. Como se verá adiante, a maioria dos estudos produzidos pela literatura especializada desenvolvida no Brasil tem sido proveniente do campo jurídico e tem focado o fenômeno predominantemente a partir do prisma jurídico-dogmático.

## **1.2 – Relações entre o DIDH e o direito doméstico sob a ótica jurídico-dogmática**

Uma das consequências do processo de globalização e do fenômeno nomeado como internacionalização do direito é a reintrodução, tanto na produção normativa quanto no pensamento jurídico-dogmático, de axiomas humanísticos fundados no primado da dignidade humana (DROMI, 1993; VIEIRA; BOLZAN DE MORAIS, 2012; BROWNSWORD, 2014; TZEVELEKOS; LIXINSKI, 2016a), o que tem sido denominado por alguns autores como *constitucionalização do direito internacional* (TRINDADE, 2008; RAMOS, 2012a; WALTER, 2007). É no contexto da reintrodução desses axiomas nas normas internacionais que emerge e ganha força o DIDH, arcabouço normativo que tem cada vez mais se interseccionado aos debates sociojurídicos que irrompem nos contextos jurídico-políticos domésticos, produzindo aberturas institucionais capazes de possibilitar que os direitos humanos internacionais repercutam internamente (TZEVELEKOS; LIXINSKI, 2016b).

Na esteira desse e de outros fenômenos impulsionados pela globalização, desenvolveram-se nas últimas décadas abordagens jurídico-dogmáticas que problematizam a concepção tradicional da soberania que atribui ao Estado-nação a qualidade de produtor exclusivo do direito, visão ainda bastante arraigada no “senso comum teórico” (WARAT, 1982) de parcela dos juristas. Entre as abordagens críticas a essa visão ortodoxa do conceito de soberania, estão estudos cujo núcleo teórico assinala o surgimento de um constitucionalismo que deve ser concebido para além do Estado-nação. Ainda que não comunguem da ideia de que já seja verificável um desacoplamento do constitucionalismo relativamente ao Estado, esses estudos defendem ser plausível e pertinente um modelo de constitucionalismo concebido nesses termos. A esse modelo a maioria dos estudiosos têm denominado de *constitucionalismo global* (FERRAJOLI, 1998; PETERS, 2007; 2009; 2013; TACHEVA; BROWN, 2015; VAN

MULLIGEN, 2011; WIENER, 2012).

O conjunto de abordagens em torno desse conceito atribui particular relevância ao processo capitaneado pelo DIDH de consolidação do imperativo constitucional da promoção e proteção da dignidade da pessoa humana como eixo global do direito. Nesse sentido é que Bhandari (2016, p. 259) chama atenção para o fato de que o DIDH tem desempenhado um papel fundamental de interlocução na promoção do ideário em torno do chamado constitucionalismo global. Essa perspectiva cumpre a importante função de legitimar a defesa do diálogo entre as ordens jurídico-políticas interna e internacional no âmbito da literatura jurídico-dogmática e da prática jurisdicional, inclusive englobando, no contexto interno, a atuação de tribunais ordinários e não somente das cortes constitucionais.

Mesmo quando não se alude à ideia de constitucionalismo global, é lugar comum no conjunto de estudos que tematizam as características do constitucionalismo contemporâneo e sua relação com os direitos humanos internacionais a crítica à obsolescência da visão tradicional do conceito de soberania, bem como a defesa do diálogo entre as fontes do direito internacional e do direito doméstico, notadamente em matéria de direitos humanos (FERRAZ, 1978; MAZZUOLI, 2005; VIEIRA, 2012). Nesse sentido, a literatura internacional tem utilizado também algumas outras designações para referenciar as realidades constitucionais contemporâneas, tais como *constitucionalismo transnacional* (TSAGOURIAS, 2007; YEH; CHANG, 2008), *constitucionalismo internacional* (GARDBAUM, 2009) e *direito constitucional internacional* (OPSAHL, 1961; FASSBENDER, 2005, 2007; LACHMAYER, 2007; WELLER, 2009; PETERS; KLEINLEIN, 2014)

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a abertura do direito constitucional pátrio ao arcabouço jurídico-político do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, consolidada pela edição da Emenda Constitucional (EC) 45/2004<sup>9</sup>, impulsionaram uma agenda de estudos sobre as repercussões do DIDH na ordem jurídica interna levada a cabo principalmente no campo jurídico-dogmático (DALLARI, 1994; PIOVESAN, 1998; 2003; 2010[1996]; SIQUEIRA JR., 2003; LAFER, 2005). Sobressaem nesses estudos abordagens que enfocam aspectos específicos do fenômeno, entre os quais se destacam: as possibilidades normativas de interação formal entre o direito constitucional e o

---

<sup>9</sup> A referida EC incluiu no artigo 5º da CRFB/88 o §3º cujo texto assim dispõe: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. O texto original da CRFB/88, em seu Art. 5º, §2º, já fazia referência ao DIDH ao consignar que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

DIDH; os mecanismos jurídicos que possibilitam tal interação; a hierarquia na ordem jurídica doméstica das normas que versam sobre os direitos humanos etc.

Percebe-se que essas perspectivas colocam em primeiro plano questões de natureza jurídico-formal, como a incorporação de normas internacionais pelos ordenamentos nacionais, ou sua possibilidade jurídica, bem como os efeitos jurídicos que decorrem ou podem decorrer dessa incorporação. Nesse sentido, ao tratar do impacto dos tratados de direitos humanos no direito brasileiro, Piovesan se remete “a toda e qualquer possível *consequência jurídica* decorrente da *incorporação* de normas internacionais de direitos humanos pelo ordenamento jurídico brasileiro” (PIOVESAN, 2010 [1996], p. 96-97) — grifei.

Em sintonia com as tendências da literatura jurídica internacional, estudos enfocando o Brasil e a América Latina têm abordado a existência ou, pelo menos, a possibilidade de instituição de sistemas constitucionais caracterizados por estritas vinculações com o sistema internacional de direitos humanos. Nessa esteira, tem cada vez mais adquirido espaço as ideias de *direito constitucional internacional* (PIOVESAN, 2010), de *constitucionalismo regional* (BOGDANDY; MAC-GREGOR; MORALES ANTONIAZZI, 2010; BOGDANDY; FIX-FIERRO; MORALES ANTONIAZZI, 2014; BOGDANDY, 2015; PIOVESAN, 2015) ou *interamericano* (CONTESSE, 2011) e de *constitucionalismo transnacional* (NEVES, 2009; 2010; 2014a; 2014b; PESANTES, 2010; CONCI, 2014; TEIXEIRA, 2015).

Na tematização das repercussões internas do DIDH pela literatura especializada brasileira e latino-americana preponderam as abordagens jurídico-dogmáticas, centradas principalmente nas consequências normativas e institucionais das relações entre as ordens jurídicas internas e o sistema internacional de proteção direitos humanos. Sob essa orientação, o tema das repercussões do DIDH no contexto brasileiro é apreendido através de análises que enfatizam as iniciativas políticas do Estado e o conjunto das nuances técnicas que as acompanham. O foco está aí direcionado para as decisões do Estado por aderir ou não a determinada norma do DIDH e para os mecanismos técnicos, previstos constitucionalmente, capazes de viabilizar a incorporação formal dessas normas à ordem jurídica doméstica.

Os trabalhos nacionais de cunho jurídico-dogmático foram cruciais para impulsionar reflexões que se multiplicaram tanto no âmbito do direito quanto nos limites disciplinares entre o campo jurídico e outras ciências sociais. Acompanhando as alterações no campo normativo acerca do tema, estudos jurídicos nacionais têm explorado, além das questões em pauta após a promulgação da CRFB/88, outros aspectos de relevância, como o controle de convencionalidade (MAZZUOLI, 2008; 2009; CONCI, 2014); o posicionamento do STF e de outros tribunais brasileiros quanto aos direitos humanos internacionais (AMARAL JUNIOR;

JABILUT, 2009; CUNHA, 2011); o direito processual internacional e a implementação no âmbito doméstico de recomendações e decisões internacionais sobre violações direitos humanos (RAMOS, 2002; BOCCATO, 2015) etc.

Ao focar fortemente o Estado e os agenciamentos dos atores posicionados em suas estruturas institucionais, as leituras produzidas no campo do direito tenderam a reduzir o debate a um plano estático de análise, no qual são enfatizadas primordialmente as relações entre, de um lado, os incentivos ao Estado para o comprometimento com normas do DIDH e para o seu cumprimento e, de outro, os constrangimentos possíveis decorrentes do não comprometimento ou do não cumprimento de compromissos assumidos. Nessa perspectiva, portanto, as variáveis realçadas são os interesses estatais e a disposição política do Estado brasileiro em comprometer-se no plano internacional.

É comum que abordagens focadas em tais variáveis apontem que mesmo os instrumentos normativos internacionais classificados como *hard law*, que consagram padrões protetivos, por exemplo, na forma de tratados dotados de imperatividade e amparados por mecanismos próprios de monitoramento, são passíveis de problematização no que tange à sua efetividade. Isso porque não é sempre que os Estados se comprometem com o conteúdo dos tratados internacionais de direitos humanos; quando se comprometem, não é sempre que observam essas normas; se não as observam, não é sempre que sofrem algum tipo de sanção pelo descumprimento; e, ainda que sofram algum tipo de sanção, a reprimenda nem sempre surte os efeitos desejados quanto a reparar danos ou a proteger sujeitos ou coletividades que tiveram ou estão na iminência de terem direitos humanos internacionais violados.

Decorridas já mais de duas décadas desde a publicação dos estudos precursores no campo jurídico brasileiro a respeito da temática, a produção na área se avoluma e se diversifica. Desde então, foram registrados importantes mudanças e aprimoramentos normativos e institucionais no campo do DIDH, o que passa a ser tematizado por trabalhos desenvolvidos mais recentemente. Não obstante, algumas questões ainda passam ao largo dos estudos que tradicionalmente são desenvolvidos no campo do direito no Brasil. Análises empíricas que possam dar conta de nuances que ultrapassem questões jurídico-formais, apresentando resultados mais palpáveis quanto ao alcance, problemas, incompletudes e limitações das repercussões internas dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos são exemplos de abordagens sobre a temática que ainda não possuem o devido espaço na produção preponderante no âmbito das ciências jurídicas.

Nessa produção acadêmica, predominam os estudos de cariz jurídico-dogmático que, em razão de seus propósitos mais imediatos, não se dedicam a identificar e analisar outras

repercussões sociopolíticas, produzidas internamente pelo DIDH, que não aquelas de cunho estritamente jurídico. Entre essas outras repercussões estão aquelas que, não estando adstritas aos mecanismos de internalização formal das normas e aos seus efeitos, se originam da socialização dos processos de conformação das normas internacionais, por meio da atuação de movimentos sociais, de ativistas, de atores ligados ao campo acadêmico e também de atores oriundos de setores do Estado. Em suma, nos estudos predominantes no Brasil, percebe-se uma carência de enfoque nos atores sociais, em seus agenciamentos, articulações construídas, nas dinâmicas das arenas em que estão posicionados etc<sup>10</sup>. Demonstra-se a seguir que essa lacuna pode ser preenchida a partir do recurso a pesquisas que lançam mão de abordagens teórico-metodológicas com vocação interdisciplinar.

### **1.3 – A dinamicidade das repercussões internas dos padrões protetivos internacionais**

A necessidade de constituição de uma agenda renovada de estudos em torno da relação entre DIDH e contextos jurídico-políticos domésticos, que se mostre atenta a novas questões e problemas de pesquisa, aponta para o importante papel do diálogo entre os estudos jurídicos e as abordagens de outras ciências sociais. Nesse sentido, perspectivas interdisciplinares atualmente se desenvolvem e se afirmam em torno de um objeto cujas abordagens tradicionalmente privilegiaram os aspectos de natureza jurídico-formal. Ainda que as concepções jurídico-dogmáticas mereçam ser consideradas e adequadamente exploradas, elas possuem limitações que as impossibilita de abranger as múltiplas possibilidades de análise suscitadas pelo fenômeno, de modo que um olhar restrito a tais concepções tende a simplificar uma realidade que tem se apresentado de forma cada vez mais nuançada.

Desse modo, a transdisciplinaridade que caracteriza a temática dos direitos humanos e as evidências empíricas de que o escopo das repercussões dos padrões protetivos internacionais não se restringe à seara jurídico-normativa e aos setores de estrito domínio do Estado têm levado os direitos humanos internacionais a serem tratados a partir de prismas que extrapolam as fronteiras disciplinares das ciências jurídicas, possibilitando que pesquisadores dedicados ao tema lancem mão de ferramentas e abordagens teórico-metodológicas distintas daquelas que

---

<sup>10</sup> É de se notar a criação recente de organizações científicas, no Brasil, orientadas a promover pesquisas no campo do direito que incorporem perspectivas teóricas interdisciplinares e metodologias voltadas a abordagens empírica. É o caso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito (ABrasD), criada em 2010, e da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED), criada em 2011. Esse é um fato que aponta para uma conjugação de esforços acadêmicos no sentido propiciar mudanças no modelo de produção de conhecimento em ciências jurídicas predominante no país.



costumam predominar nos estudos jurídico-dogmáticos.

A profícua agenda de estudos interdisciplinares que tem se constituído em torno dos desdobramentos internos do DIDH tende a incluir a multiplicidade dos papéis que os mais diversos atores assumem no campo da proteção e defesa dos direitos humanos. Dentre os aspectos privilegiados por essa crescente agenda de pesquisas incluem-se: as estratégias de atuação dos movimentos dedicados à defesa e promoção dos direitos; os agentes que promovem a circulação de ideias relacionadas aos direitos humanos internacionais; a potencialidade de propagação e impacto dessas ideias nos contextos domésticos; a mobilização social do direito por meio da apresentação de demandas judiciais a tribunais nacionais e internacionais; as articulações sociopolíticas visando influenciar o poder legislativo e a agenda de políticas públicas do executivo etc.

Os estudos nos quais essas questões têm tido espaço defendem o investimento analítico em perspectivas que, dissociando-se de metodologias e enfoques jurídico-dogmáticos tradicionais, enfatizam concepções de rede e abordam o tema como um sistema aberto ou ainda como um jogo no qual então envolvidos tanto a estrutura normativa quanto o processo de construção de orientações para a ação de agentes públicos, instituições, grupos sociais diversos e movimentos sociais (KOERNER, 2003, p. 113-114). Assim, ganham força interpretações segundo as quais as redes constituídas em torno de determinadas demandas por reconhecimento e efetivação de direitos cumprem papel regulatório relevante para a governança global. Nesse sentido, embora se diferenciem entre si quanto ao tamanho, escopo e tipos de regras que promulgam, essas redes partilham características de participação, processo, aplicação e institucionalização (NEWMAN; ZARING, 2013, p. 245).

Em diálogo com a obra de Arnaud (1997; 2007; 2006), Villas Bôas Filho assume concepção semelhante ao explorar a ascensão do conceito de governança no debate teórico contemporâneo como expressão da substituição progressiva da ênfase em um sistema *top-down* (“de cima pra baixo”) por um sistema *bottom-up* (“de baixo pra cima”) de tomada de decisão, onde se verifica a passagem da “pirâmide” à “rede” e se constata uma atuação mais decisiva de agências multilaterais, ONGs e sociedade civil no estabelecimento de pautas a serem implementadas em nível global (VILLAS BÔAS FILHO, 2016a, p. 254).

Na mesma direção, McCann (1991; 2010) lança mão do conceito de mobilização do direito<sup>11</sup> como forma de se opor às abordagens que enfatizam exclusivamente os aparatos

---

<sup>11</sup> Em seu estudo pioneiro sobre a mobilização do direito, Zemans (1987) propõe uma abordagem que enfatiza as interrelações entre o direito e a política. Nessa perspectiva, o direito deixa de ser apreendido exclusivamente como marco regulatório para ser considerado também como uma via de participação política.

institucionais. Desse modo, deslocando o foco da análise sobre os fenômenos sociojurídicos para os “usuários” adotando também uma perspectiva “de baixo pra cima”, o autor concebe o direito como um recurso de interação política e social e está interessado, sobretudo, em explorar como as pessoas envolvidas em movimentos sociais pensam e usam o discurso jurídico para organizar outras pessoas e pressionar pelos seus objetivos. Para Rosenberg (1996, p. 437), ao enfocar o envolvimento dos sujeitos em lutas específicas, a abordagem de McCann sublinha a importância do contexto e da variação e contribui para demonstrar como o direito pode ter importância de diferentes maneiras ao longo do tempo e do espaço.

Também optando por descentralizar o foco de sua análise, Simmons destaca que os investimentos teóricos centrados na figura do Estado e de seus agentes geralmente ensejam interpretações céticas, ou mesmo dotadas de boa dose de pessimismo, quanto à potencialidade dos efeitos do DIDH para a efetiva proteção dos direitos humanos no âmbito doméstico. Para a autora, essas leituras chegam muitas vezes a resvalar para o já superado questionamento sobre se a ordem jurídico-normativa internacional constitui de fato um ordenamento jurídico em sentido estrito. Ainda segundo ela, o pessimismo que costuma irromper das interpretações que atribuem absoluta centralidade ao Estado se deve ao fato de que tais perspectivas estão olhando para a direção errada, uma vez que estão privilegiando as relações interestatais em detrimento das relações Estado-sociedade (SIMMONS, 2009, p. 114).

Os estudos jurídicos convencionais e as abordagens produzidas nos campos da ciência política e das relações internacionais que a citada autora denomina de “estatocêntricas” apresentariam respostas incompletas porque são desenvolvidos em torno de um sistema pretensamente autônomo e alheio às outras dimensões sociais e políticas da sociedade. Na medida em que tal lacuna é posta em relevo, traz-se a lume o caráter polêmico, incompleto e não estanque do fenômeno. Com essa crítica, não se desconhece a importância do Estado, mas se coloca no centro do debate a dinamicidade ínsita às relações entre as ordens jurídico-políticas internas e internacional em matéria de direitos humanos, e essa dinamicidade decorre exatamente dos múltiplos agenciamentos que constituem o fenômeno analisado

Assim, alguns estudos estão focados em abordar analiticamente as relações entre o DIDH e os contextos jurídico-políticos domésticos sem necessariamente partir de intenções doutrinárias ou prescritivas. Por meio dessas abordagens, é possível acessar sofisticadas demonstrações, empiricamente fundamentadas, das diversas formas por meio das quais tais relações se efetivam. Tais estudos trazem ao centro do debate o papel de agentes sociopolíticos e de outras instituições, que não apenas as estatais, no contexto da conformação e socialização dos padrões internacionais, bem como no âmbito das iniciativas de internalização das normas

e das estratégias direcionadas à sua efetivação.

Quanto à diversificação dos objetos empíricos abordados pela literatura emergente, destaca-se a produção de trabalhos que passam a enfatizar as repercussões jurídicas e sociopolíticas do regime internacional de direitos humanos abordando, por exemplo: a formulação da agenda de política externa (COUTO, 2004; MILANI, 2012; SILVA, 2016); o redimensionamento de pautas da sociedade civil (PRICE, 2003; VIEIRA; DUPREE, 2004); as reconfigurações nos repertórios de ação coletiva dos movimentos sociais (GOHN, 2011; TARROW, 2005; 2009); a conduta empresarial (BILCHITZ, 2010; FACHIN *et al*, 2016; LEWIS, 2012; FEENEY, 2009; MATHIS; MATHIS, 2012; PARIOTTI, 2012; RUGGIE, 2009; 2014; WEISSBRODT, 2008; WINSTON, 2012) e de instituições financeiras (ABOUHARB; CINGRANELLI, 2008; ABOUHARB, 2012; BRADLOW, 1996; DARROW, 2003; DE SCHUTTER, 2006; 2016; FRYNAS; PEGG, 2003; KINGSBURY, 1999; ROLAND *et al*, 2016); as intersecções com a problemática socioambiental (ACSELRAD, 2010; ANDERSON, 1996; ANTON; SHELTON, 2011; BOYLE, 2012; HUMPHFREYS, 2009; HISKES, 2008; 2012; SHELTON, 2001; 2010; TUANA, 2012) etc.

Quanto à renovação de perspectivas teóricas nesse contexto de ampliação no escopo das análises, merece atenção o desenvolvimento de uma literatura de base teórica construtivista, produzida principalmente em países anglófonos, que passa a direcionar maior atenção ao papel da mobilização de diversos sujeitos para a implementação interna dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos. Inicialmente desenvolvidas nos campos disciplinares da ciência política e das relações internacionais<sup>12</sup>, as abordagens construtivistas sobre temáticas relacionadas aos direitos humanos vêm cada vez mais sendo mobilizadas por estudos sociojurídicos (BRUNNÉE; TOOPE, 2013; REIS; KESSLER, 2016), o que tem promovido avanços teóricos e ganhos analíticos significativos no campo do direito, possibilitando inclusive a problematização de interpretações que estavam aparentemente solidificadas, como é o caso já aqui mencionado da dicotomia, cultivada pelos estudos jurídicos, entre *soft law* e *hard law* (NASH, 2015b, p 07).

O construtivismo surge no campo da ciência política e das relações internacionais como alternativa às perspectivas teóricas racionalistas e interpretativistas, pretendendo estabelecer um “meio termo” entre elas, e tendo como premissa que agência e estrutura são mutuamente constituídas e que, nesse processo de mútua constituição, desempenham relevante papel as ideias, as crenças, as identidades, as normas e as ideologias, variáveis que devem ser

---

<sup>12</sup> Para um panorama das contribuições do construtivismo ao estudo das relações internacionais e do direito internacional, ver Hall (2014); Brunnée e Toope (2013); Kingsbury (1998, p. 358-360); e Reis e Kessler (2016).

adequadamente consideradas pelos estudiosos (HOPF, 1998, p. 172-173; PRICE, 2011). Por considerarem tais elementos, os construtivistas atribuem maiores ênfases que outras abordagens aos papéis desempenhados por atores não estatais nas relações internacionais e foram responsáveis pelo retorno desse campo a modelos de abordagens mais sociológicos, históricos e práticos (REUS-SMIT, 2005, p. 210-211).

A abordagem construtivista rejeita a ideia de que o comportamento dos Estados pode ser explicado exclusivamente por meio de variáveis como distribuição de poder material, riqueza ou localização geográfica, aspectos que costumam ser enfocados de maneira vigorosa por perspectivas teóricas realistas (ADLER, 1999). Ao enfocarem fenômenos relacionados aos direitos humanos, os autores construtivistas investem nas relações da ordem normativa internacional com outras dimensões da sociedade e situam o fenômeno no campo mais amplo e dinâmico dos movimentos, comportamentos e condutas sociais. Assim, esses estudiosos costumam explorar as relações entre agentes e instituições internacionais, transnacionais e internas, subsidiando de maneira particular a análise das vinculações constituídas entre redes transnacionais de *advocacy* e os contextos domésticos, atentando para o potencial dessas redes para impactar a prática das instituições e de atores sociais diversos (BATES, 2014; BRUNNÉE; TOOPE, 2013; WIENER, 2003; 2006; KOERNER, 2003).

Desse modo, ao tematizarem a observância doméstica das normas do DIDH, as perspectivas construtivistas costumam abordar os agenciamentos estatais considerando suas relações com a atuação transnacional de uma variedade de agentes sociopolíticos que, na atualidade, estão mobilizados em torno dos fenômenos relacionados aos direitos humanos. A consideração analítica desses agentes, sem subestimar sua relevância para a compreensão dos contextos nos quais atuam e estão posicionados, gerou considerável avanço teórico-metodológico na abordagem da temática dos direitos humanos. Com efeito, os estudos produzidos nessa linha têm oferecido conclusões mais ou menos generalizáveis quanto à importância do manejo estratégico que diversos atores fazem dos direitos humanos internacionais para promover alterações nas configurações sociojurídicas dos Estados e para promover outras repercussões sociopolíticas no contexto doméstico.

Para os objetivos desta dissertação, essas abordagens possuem considerável utilidade teórico-metodológica por sublinharem a dinamicidade, bem como o caráter multifacetado, das relações estabelecidas entre os planos jurídico-políticos internacional e internos, indicando que os processos sociopolíticos de conformação, internalização e efetivação de padrões protetivos oriundos do DIDH são desenvolvidos em arenas cada vez mais caracterizadas pela atuação de um conjunto amplo e diversificado de atores sociais e instituições que disputam definições e

diretrizes políticas fundamentais. Percebe-se que agentes não estatais, especialmente ONGs de caráter transnacional, tem tomado parte de forma cada vez mais intensa nessas disputas, o que se verifica no crescimento de estratégias de mobilização social que ultrapassam as fronteiras dos Estados (BOB, 2002; FOX, 2002), nas ações levadas a cabo no âmbito dos quadros institucionais estabelecidos (KAMMINGA, 2005) e nas iniciativas que articulam ambas as formas de atuação (MACIEL, 2011).

Estudos que sublinham o caráter multifacetado do fenômeno ajudam a desvelar os problemas teórico-metodológicos inerentes à recorrente apreensão das questões relativas aos direitos humanos a partir de analogias ao direito constitucional doméstico. Essas analogias geralmente operam a partir de chave analítica que considera como fortemente demarcados os limites entre a ordem jurídico-política internacional e os Estados nacionais, o que não se sustenta ante ao atual contexto de globalização e internacionalização do direito. Ademais, essa abordagem destitui o fenômeno dos direitos humanos do seu caráter dinâmico porque desconsidera que o reconhecimento e a efetivação desses direitos são parte de um processo contínuo de luta e de resistência entre grupos sociais e autoridades políticas, no qual está envolvido a produção dos significados dos direitos, sua efetividade e seu escopo, assim como seus desdobramentos em relação a outros direitos (KOERNER, 2003, p. 149).

Nesse sentido, a constituição e o funcionamento de redes transnacionais de ativistas e organizações em torno da prática da *advocacy* são elementos cruciais para a compreensão desse cenário. Segundo a definição de Keck e Sikkink (1998, p. 9; 1999, p. 89), essas redes incluem atores que atuam internacionalmente em prol de uma causa e que se encontram unidos por meio do compartilhamento de valores, por um discurso comum e por densas trocas de informações e serviços. Sua própria qualidade de rede leva a que essas formas de organização estejam de algum modo presentes em arenas constituídas em variados níveis (transnacional, regional, doméstica e local) e funcionem construindo ligações entre atores estatais, atores vinculados a organizações internacionais e atores da sociedade civil, como movimentos sociais, ativistas e intelectuais. Verifica-se aí uma ampliação das oportunidades de diálogo e de trocas entre os variados atores que compõem as redes de *advocacy* e, conseqüentemente, entre os contextos nos quais eles estão posicionados.

Segundo as autoras supracitadas, entre os principais agentes sociais presentes nessas redes transnacionais, encontram-se: ONGs internacionais e nacionais dedicadas à pesquisa ou à defesa de causas específicas; movimentos sociais locais; fundações; atores ligados à mídia; igrejas, sindicatos, organizações civis e intelectuais; atores ligados a organizações intergovernamentais e internacionais; e atores ligados aos poderes executivo e legislativo dos

Estados. No centro das relações havidas no contexto dessas redes, está o compartilhamento e a socialização de informações, o que abrange tanto a vocalização de denúncias sobre situações de violação de direitos humanos à comunidade internacional quanto a circulação de ideias gerais acerca das normas, dos direitos e de seu escopo.

Investigando as dinâmicas que caracterizam os fluxos promovidos por essas redes, Keck e Sikkink identificaram o que foi por elas denominado de “padrão bumerangue”. Segundo esse modelo analítico, quando organizações domésticas detectam falta de responsividade do Estado quanto aos pleitos relativos a uma causa, elas buscam aliados internacionais para exercer pressão externa sobre aquele Estado. Nesse sentido, as demandas domésticas são amplificadas no nível internacional para retornarem fortalecidas à origem, a fim de promover mudanças no comportamento estatal. Esse tipo de triangulação é comumente verificado nas campanhas relacionadas a questões de direitos humanos de forma geral e especialmente quando o que está em jogo são violação de direitos de povos indígenas e de direitos socioambientais ocorridas em contextos de execução de grandes projetos de desenvolvimento (KECK; SIKKINK, 1998, p.12-13; 1999, p. 93-94).

Pensando a dinâmica de produção de normas internacionais e o seu potencial para promover mudanças políticas, Finnemore e Sikkink chamam atenção para o entrelaçamento existente entre os contextos jurídico-políticos internos e internacional. Para essas autoras, os fluxos entre essas ordens se estabelecem em uma via de mão dupla. De um lado, muitas normas internacionais começam como normas domésticas e se tornam internacionais por meio dos esforços de variados tipos envidados por atores que as autoras denominam de empreendedores de normas (“norms entrepreneurs”). De outro lado, as diretrizes normativas internacionais exercem influência nos contextos jurídico-políticos nacionais através do filtro das estruturas e das normas internas, que podem produzir variações importantes no cumprimento e na interpretação doméstica das normas internacionais de proteção aos direitos humanos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 893).

As referidas autoras elaboram um modelo de análise para o que chamam de “ciclo de vida” das normas internacionais que está baseado em três estágios consecutivos: (i) origem ou emergência das normas; (ii) cascata de normas; e (iii) internalização (Ibid, p. 895). Quanto ao primeiro estágio do modelo, destacam-se dois elementos: os “empreendedores de normas” e as plataformas organizacionais a partir das quais esses atores agem. As autoras chamam atenção para o fato de que as normas internacionais não surgem do nada, elas são produtos da ação de atores sociais cuja atuação está fortemente baseada nas plataformas das organizações a que estão vinculados. Às vezes essas plataformas são construídas com o objetivo precípuo de

promover determinadas diretrizes normativas, como ocorre com determinadas ONGs e redes transnacionais de *advocacy*, mas é comum que os empreendedores sejam parte de instituições permanentes com propósitos e agendas variadas, o que pode moldar o conteúdo das normas por eles promovidas. Esse primeiro estágio atinge seu ponto de inflexão quando os empreendedores logram persuadir uma massa significativa de Estados a adotarem a norma promovida (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 896-901).

Após esse ponto de inflexão, tem-se o segundo estágio, quando se inicia uma dinâmica por meio da qual mais países começam a adotar a nova norma mais rapidamente, mesmo sem pressão doméstica para tal mudança, e as influências internacionais e transnacionais se tornam mais importantes que a política doméstica no tocante às alterações normativas. Essa dinâmica é denominada pelas autoras como “cascata de normas”<sup>13</sup> e é altamente dependente de um ativo processo de socialização internacional da norma e de seus fundamentos, destinado a induzir os estados refratários a seguirem a norma promovida. Embora o mecanismo de socialização internacional envolva a atuação diplomática, os Estados não são seus únicos agentes. As redes de empreendedores de normas e as organizações internacionais consistem também em importantes atores dessa socialização na medida em que atuam pressionando os agentes estatais a adotarem novas políticas e diretrizes normativas, a ratificarem normas internacionais e a monitorarem a observância doméstica de padrões internacionais consolidados (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 902-904).

A terceira e última etapa prevista pelo modelo analítico é a internalização das normas internacionais. Segundo Finnemore e Sikkink, esse estágio é observado quando as normas se tornam tão amplamente aceitas que são internalizadas pelos atores e atingem uma qualidade de “norma correta”. Isso torna a conformidade com a norma quase automática, denotando o poder da diretriz normativa internalizada. Uma vez que a conformidade não é mais objeto de discussão, as diretrizes normativas internacionais podem tornar-se difíceis de serem discernidas no contexto jurídico-político doméstico. As autoras defendem que as atividades profissionais são, geralmente, agentes poderosos do processo de internalização de normas entre os seus membros. Na medida em que as burocracias estatais e internacionais se tornaram cada vez mais profissionalizadas ao longo do século XX, é de se esperar que as políticas reflitam cada vez mais os vieses normativos das profissões que compõem as variadas agências de tomada de

---

<sup>13</sup> Em trabalhos posteriores, Sikkink analisa esse estágio do modelo teórico em maior profundidade ao focar as repercussões de julgamentos estrangeiros nos países da América Latina (LUTZ; SIKKINK, 2001) e de forma mais extensiva partir de análise de recortes empíricos que abrangem o campo dos direitos humanos tanto na América Latina quanto na Europa e nos EUA (SIKKINK, 2011).

decisão (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 904-905).

Em diálogo com o modelo analítico ora apresentado e com a perspectiva aludida anteriormente referente ao chamado “padrão bumerangue”, o trabalho *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (1999), conduzido por Risse, Ropp e Sikkink, promove significativo avanço nos debates em torno das variáveis sociopolíticas que influem nos processos de internalização de direitos humanos internacionais. Ao se disporem ao aprofundamento da teorização e da explanação de realidades empíricas relacionadas ao processo de socialização doméstica do DIDH, os autores apresentam o que denominam de “modelo espiral”, construto multinível que aborda o processo de internalização do DIDH a partir de uma teoria sobre os estágios e mecanismos de mudança do comportamento estatal diante das normas internacionais, atribuindo considerável importância aos papéis desempenhados pelas redes transnacionais de *advocacy*.

Segundo os organizadores da obra, essas redes servem a três propósitos que podem ser considerados como condições necessárias para uma mudança interna sustentável no campo de direitos humanos. Em primeiro lugar, elas colocam os Estados violadores de direitos humanos numa agenda internacional de conscientização moral e, ao fazê-lo, lembram os Estados liberais sobre sua própria identidade como promotores desses direitos. Em segundo lugar, as redes de *advocacy* atuam capacitando lideranças domésticas e legitimando suas reivindicações contra os governos violadores. Assim, elas protegem parcialmente a integridade física de lideranças nacionais e locais e se mostram cruciais para a mobilização social doméstica. Por fim, as redes atuam desafiando os governos violadores a partir de uma estrutura transnacional capaz de pressionar “de cima” e “de baixo” e, quanto mais essas pressões se sustentarem, menos opções restarão para os governos pressionados (RISSE; SIKKINK, 1999, p. 5).

Na perspectiva dos aludidos autores, a socialização dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos é processo imprescindível para a concretização da internalização das normas. Segundo eles, esse processo comporta três tipos de mecanismos: (i) adaptação instrumental e barganha estratégica; (ii) criação de consciência moral, argumentação, “shaming”, diálogo e persuasão; e (iii) institucionalização e “habitualização”. Os autores advertem, contudo, que tais mecanismos constituem tipos ideais que geralmente ocorrem simultaneamente e que são variáveis de acordo com sua lógica subjacente ou modo de ação e interação social (RISSE; SIKKINK, 1999, p. 11-12).

O “modelo espiral” apresenta uma característica de particular relevância metodológica que é o fato de incorporar, em uma só construção teórica, atividades que se desenvolvem simultaneamente nos níveis: (i) das interações de natureza internacional-transnacional entre



ONGs, regimes e instituições internacionais de direitos humanos e Estados ocidentais; (ii) da sociedade doméstica do Estado violador do DIDH; (iii) dos vínculos entre a mobilização doméstica de oposição ao Estado violador e as redes transnacionais; (iv) do governo nacional do Estado violador (RISSE; SIKKINK, 1999, p. 17-18).

A relevância desse construto teórico é frisada por Koerner ao destacar que, quando o modelo veio à tona, eram poucos os trabalhos na área que enfocavam o processo de implementação dos direitos humanos vinculando dimensões internas e externas aos Estados. Por outro lado, o autor considera que, ao abordar o processo interno de institucionalização dos direitos em termos de formação de hábitos de obediência às normas universais, o modelo simplifica o processo de internalização normativa, uma vez que “não esclarece como e por que se dá a formação dos hábitos” (KOERNER, 2003, p. 153). Em sentido semelhante, ao analisarem o tema da “responsabilidade de proteger” no direito internacional, Tacheva e Brown (2015) chamam atenção para o potencial teórico do “modelo espiral”, mas também exploram limitações desse construto para a abordagem do fenômeno ao qual se dedica.

Em que pese sua operacionalidade e seu notável potencial heurístico, percebe-se que o “modelo espiral” possui suas limitações e, assim como qualquer outro modelo teórico, não está imune à crítica. Não obstante, fato é que esse modelo promoveu importantes avanços teórico-metodológicos no campo dos estudos sobre os direitos humanos internacionais, entre os quais encontra-se o enfoque num plano dinâmico que põe em evidência as relações entre Estado, organizações internacionais e sociedade, mostrando-se capaz de prover análises sobre como a ação política de instituições, grupos e indivíduos pode influenciar o contexto jurídico-político doméstico e a prática dos Estados no tocante aos direitos humanos.

Simmons destaca que, embora não bastem por si só para que mudanças domésticas sejam promovidas, as normas de DIDH são componentes particularmente significativos por constituírem importantes vetores de empoderamento de indivíduos, grupos sociais ou mesmo setores do Estado cujas bandeiras e demandas não gozariam do mesmo nível de poder e legitimidade na ausência desse arcabouço normativo (SIMMONS, 2009, p. 125). Nessa toada, a autora enfatiza ainda que o empoderamento de grupos domésticos e a legitimação de suas mobilizações por direitos, ao lado da atuação do poder executivo, via alteração de sua agenda de políticas públicas, e da atuação das cortes nacionais e internacionais, em litígios nos quais atores domésticos fundamentam suas demandas nos padrões protetivos internacionais, constituem mecanismos sociopolíticos determinantes para que o DIDH possa desempenhar repercussões no plano jurídico-político doméstico (SIMMONS, 2009, p. 148-154).

O cenário é, pois, atravessado e influenciado por múltiplos agenciamentos, de modo que o mero comprometimento de determinado Estado com normas internacionais de direitos humanos, por meio de sua ratificação, não indica se essas normas repercutirão internamente e qual a natureza das repercussões que promoverão. Ademais, os efeitos do *commitment* estatal com normas internacionais de direitos humanos podem ser bastantes distintos a depender do regime de governo adotado pelo Estado em questão. Dessa forma, faz-se necessário que o olhar do estudioso seja amplo o suficiente para que possa abranger as influências possíveis desse aspecto na mobilização estratégica dos atores domésticos.

Nesse sentido, ao propor uma reorientação teórica em relação à questão da conformidade doméstica com o DIDH, Simmons defende que ninguém se preocupa mais com a observância interna dos direitos humanos internacionais que os cidadãos que são potencialmente empoderados pelos instrumentos normativos que positivam tais direitos. Assim, considerando que os cidadãos se mobilizam estrategicamente e que seus cálculos estratégicos são influenciados pelo que eles valorizam ou possam vir a valorizar, bem como pela probabilidade da obtenção de sucesso, a iniciativa estatal de se comprometer perante determinada norma internacional, embora não seja a única variável a ser observada pelo estudioso, deve ser analisada desde um enfoque que considere seu potencial para influir diretamente sobre os componentes ideacionais e estratégicos da mobilização dos cidadãos por reconhecimento e efetivação de seus direitos humanos (SIMMONS, 2009, p. 154).

Ainda no contexto do debate construtivista, os autores do “modelo espiral” trouxeram a público mais recentemente a obra *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance* (2013) na qual dão continuidade às discussões iniciadas anteriormente, além de revisarem e reforçarem alguns pressupostos do modelo teórico original. Uma das principais preocupações da nova obra consiste em analisar os processos por meio dos quais os Estados e outros atores passam do comprometimento com normas de direitos humanos internacionais para uma situação de efetivo cumprimento dessas normas (RISSE; ROPP; SIKKINK, 2013, p. xiii). A abordagem deficitária desses processos é tida como uma das principais fraquezas da obra anterior. Outra crítica aponta que a capacidade institucional dos Estados para o cumprimento de normas de DIDH não fora adequadamente explorada anteriormente e que o trabalho inicial não olhou para a conformidade com normas de direitos humanos de Estados poderosos, como China e Estados Unidos (RISSE; ROPP, p. 04). Em suma, em sua nova obra, os autores se

dedicam a compreender sob quais condições e por quais mecanismos atores estatais e privados passam do compromisso com as normas de direitos humanos para o seu efetivo cumprimento<sup>14</sup>.

A nova publicação foi bem recebida, conforme destaca Hernandez (2012 [2013], p. 143), principalmente porque o contexto internacional relativo aos direitos humanos a partir do qual ela foi produzida apresenta diferenças marcantes em relação ao final da década de 1990, quando o “modelo espiral” foi originalmente concebido. Ao promover uma reavaliação desse modelo teórico, a nova obra é também uma iniciativa que se destina a responder às críticas inicialmente recebidas pelo modelo. Elizabeth Bates aponta que a nova publicação possui três inovações importantes em comparação ao trabalho inicial. Em primeiro lugar, a obra recente revela uma gama mais ampla de agentes relevantes na promoção de *compliance* doméstica com normas internacionais. Em segundo lugar, oferece uma análise mais sofisticada sobre a influência da capacidade institucional no cumprimento de normas de direitos humanos. Por fim, em terceiro lugar, autora afirma que a obra apresenta o modelo de forma mais nuançada quanto aos seus efeitos temporais e quanto aos efeitos decorrentes das relações estabelecidas entre os seus mecanismos (BATES, 2014, p. 1172-1173).

É possível referir ainda uma série de outros estudos sociojurídicos, produzidos principalmente — mas não exclusivamente — no âmbito do movimento intelectual estadunidense *Law and Society*, que oferecem contribuições igualmente relevantes ao conjunto de reflexões interdisciplinares constituído em torno do direito como objeto geral de investigação e de forma mais específica em torno das repercussões domésticas do DIDH. Nesse sentido, destacam-se especialmente trabalhos que se dedicaram de maneira mais direta: (i) às relações entre Estado, movimentos sociais e instituições jurídico-políticas (CONGLIANESE, 2001; LEVITSKY, 2015; ISRAËL, 2009; MCCANN, 2006a; 2016; RAJAGOPAL, 2003a; 2003b; STAMMERS, 2009; TSUTSUI; WHITLINGER; LIM, 2012); (ii) aos fluxos sociojurídicos observados entre os contextos local, nacional, transnacional e internacional (MERRY, 2006; 2013; 2015; GOODALE, 2007; RODRÍGUEZ-GARAVITO; ARENA, 2005); e (iii) ao caráter constitutivo da relação entre direito e sociedade (ARNAUD, 1992; HUNT, 1993; MERRY, 1990; 1995; MCCANN, 1996; 2006b; 2010; FLEURY-STEINER; NIELSEN, 2006; EWICK; SILBEY, 1992; 1998; SARAT, 1990; SCHEINGOLD, 2004 [1974]; SARAT; SCHEINGOLD, 1998, 2001, 2006).

Embora correspondam a um conjunto heterogêneo, os referidos estudos são de notável

---

<sup>14</sup> Para pesquisas recentemente desenvolvidas em universidades brasileiras lançando mão desse referencial teórico, ver Ramanzini (2014) e Bernardi (2015).

importância para a agenda interdisciplinar de pesquisas na qual se situa esta dissertação por possuírem a característica comum de disponibilizar e testar ferramentas teórico-metodológicas destinadas ao desenvolvimento de empreitadas analíticas que, tomando os fenômenos sociojurídicos como objetos de investigação, buscam considerar a complexidade sociopolítica inerente às realidades empíricas enfocadas, trazendo para o centro do debate a dinamicidade como atributo fulcral dessas realidades. A atenção ao caráter dinâmico desses fenômenos tem sido também um traço marcante de estudos que utilizam as lentes da sociologia política para perscrutar problemáticas nas quais o direito e a mobilização social constituem concomitantemente variáveis de irrefutável importância.

Situado nesse campo de abordagens, Sidney Tarrow sublinha que os atores mobilizados em nível transnacional são constrangidos e apoiados pelas redes domésticas das quais fazem parte, de tal modo que os fluxos que permeiam o ativismo transnacional ativam processos de transição entre os Estados e a política internacional. Segundo o autor, quando os ativistas retornam às arenas domésticas, trazem consigo novas formas de ação, novos modos de enquadrar questões nacionais e locais e possivelmente novas identidades. No horizonte, segundo o autor, esses ativistas trazem também a possibilidade de que um dia as lutas domésticas possam se fundir com as lutas internacionais (TARROW, 2005, p. 2-3).

Em trabalho posterior, o referido autor reitera sua avaliação acerca da importância do papel que o ativismo transnacional desempenha na alteração das políticas domésticas de direitos humanos. A partir da análise de eventos representativos, Tarrow defende que as vinculações entre ação pública nacional e transnacional em prol dos direitos humanos possuem potencial para traduzir as normas e práticas internacionais em políticas internas. Além disso, essas vinculações concedem aos atores nacionais a experiência de trabalhar em instituições internacionais e com aliados externos, produzindo, no mínimo, coalizões temporárias que cruzam fronteiras. São essas coalizações o mais próximo daquilo que pode ser entendido como movimentos sociais globais (TARROW, 2009, p. 159).

Na visão de Tarrow, o desenvolvimento da mobilização transnacional no campo dos direitos humanos se deve menos ao suporte de estruturas institucionais fortes, como ONGs internacionais e setores ou iniciativas de organismos internacionais, e mais à atuação de atores sociais que o autor denomina, em diálogo com a obra do antropólogo Ulf Hannerz, de “cosmopolitas enraizados”. Tais atores desempenham o papel primordial de estabelecer conexões por intermediação entre as arenas nacionais e internacionais possibilitando que os atores domésticos se familiarizem com a arena internacional e legitimando o envolvimento de atores internacionais na esfera nacional (TARROW, 2005; 2009).

Também situada nas discussões desenvolvidas no campo da sociologia política, a leitura de Kate Nash sobre as interfaces entre direitos humanos e mobilização social possui particular relevância. A autora defende que as transformações pelas quais têm passado os Estados e os movimentos sociais no atual estágio do processo de globalização sejam objetos centrais na sociologia política contemporânea. Assim sendo, esse domínio disciplinar deve estar atento à atuação de Estados e movimentos sociais junto às instituições jurídico-políticas internacionais e às relações por eles estabelecidas com as discussões sobre democracia e com o campo dos direitos humanos (NASH, 2009; 2010; 2012a; 2012b; 2015a; 2015b).

A mencionada autora faz ponderações críticas acerca de abordagens que, no afã de redimensionar o foco analítico, destituem o Estado da importância que lhe cabe nos debates sobre direitos humanos. Nash sustenta que uma análise sociológica da relação entre direitos humanos e movimentos sociais não pode negligenciar a relevância do Estado e do direito de base nacional para a institucionalização das normas de direitos humanos, isso porque é o Estado que na esfera internacional se compromete com as obrigações de direitos humanos e que tem poder para implementá-las nos contextos domésticos. A autora argumenta ainda que, a despeito da crescente importância da atuação de atores não estatais nesse campo, é às instituições do Estado que primordialmente são endereçadas as demandas dos ativistas. Para ela, esse aspecto do fenômeno que tem sido negligenciado na atualidade por análises que enfocam o contraste entre as chamadas abordagens *top down* e *bottom up* (NASH, 2011, p. 01-02; 2012, p. 799; 2015a, p. 745; 2015b, p. 04 e 41-42).

Partindo dessa avaliação crítica, Nash faz um chamamento a “trazer o Estado de volta”, postura analítica que, segundo ela, não simplifica a relação entre os movimentos sociais e as normas de direitos humanos, mas complexifica as análises acerca dos fenômenos sociais que são circundados por essas diretrizes normativas. A autora pondera, contudo, que mesmo sendo os Estados os principais garantidores dos direitos humanos internacionais e os principais destinatários das reivindicações dos ativistas, a forma como os direitos humanos são interpretados e utilizados não é determinada pelo contexto nacional. Assim, concebidas como parte do fenômeno do pluralismo jurídico transnacional, as normas jurídicas que positivam os direitos humanos possuem uma complexidade inerente que se refere, por um lado, ao seu caráter multiescalar e, por outro, ao fato de que seus significados são produzidos por meio da atuação de uma ampla diversidade de atores sociais e de múltiplos arranjos organizacionais (NASH, 2012, p. 806-807; 2015b, p. 02-03).

Na perspectiva de Nash, as normas jurídicas em matéria de direitos humanos “são multiescalares, contraditórias, incompletas e apenas parcialmente implementadas, mesmo

quando os Estados se comprometem formalmente a defender os princípios dos direitos humanos” (NASH, 2012, p. 808, tradução nossa). Em que pese o tratamento que essa leitura dispensa ao fenômeno da estatalidade, a abordagem da autora, ao estabelecer fino diálogo com a teoria social de autores com Pierre Bourdieu e Anthony Giddens, enfatiza os direitos humanos como construções sociais e apreende as estruturas sociais que os circundam e os conformam como inerentemente abertas à mudança. Para ela, essas estruturas são reproduzidas por interpretações ativas em contextos específicos e é por essa razão que elas estão abertas tanto à alteração gradual, por meio de processos sociais da vida cotidiana, quanto à transformação radical e disruptiva pela ação coletiva (NASH, 2015b, p. 12).

Intentando abarcar a gama de atores vinculados às reivindicações por direitos humanos, os tipos de ação em que estão envolvidos, bem como as organizações através das quais as reivindicações são mobilizadas, Nash chama atenção para o papel central desempenhado pela cultura política no processo de construção e efetivação dos direitos. Para ela, a cultura política dos direitos humanos é constituída tanto nas instâncias formais de poder quanto por meio das vivências cotidianas dos grupos e sujeitos. Nessa perspectiva, portanto, o campo dos direitos humanos é compreendido como sendo produto das conexões estabelecidas entre as estruturas de natureza macrossocial e as variadas interações havidas nos contextos microsociais (NASH, 2009, p. 30-70; 2010, p. 30-38; 2015b, p. 13-14).

A autora destaca ainda que a definição a respeito de quem possui autoridade para dizer o que são os direitos humanos, quais os seus limites e qual o seu escopo é um aspecto da cultura política altamente relevante para que o enquadramento de questões sociais como questões de direitos humanos seja bem sucedido. Ela considera a existência de diversos tipos de autoridades que coexistem e competem em torno dessas definições. Nesse contexto, os *duty-bearers*, isto é, aquelas pessoas ou instituições que possuem responsabilidades jurídico-políticas relativamente à efetivação dos direitos humanos, não são meros receptores passivos das reivindicações por direitos. Ao contrário, através dos fluxos existentes entre as fronteiras organizacionais, eles atuam cooperando e competindo com outros atores sociais no enquadramento de problemas na agenda dos direitos humanos e buscando definir o que esses direitos efetivamente significam (NASH, 2009, p. 30-32; 2015b, p. 14-16).

Também dedicado à elaboração de uma sociologia política sobre os fenômenos jurídicos, o sociólogo francês Jacques Commaille lança mão de uma abordagem de similar relevo para a compreensão dos fenômenos atinentes aos direitos humanos internacionais ao apontar para o potencial heurístico do direito, apreendido por ele como um dos reveladores privilegiados do político. A sociologia política do direito delineada pelo autor afasta-se de uma

visão jurídico-centrada e busca situar o direito em um quadro de análise mais ampliado, em busca de explorar sobretudo as dimensões políticas do fenômeno jurídico.

As metamorfoses hodiernas por que passa a regulação política têm favorecido, segundo Commaille, a conformação de novas orientações de pesquisa em face de problemáticas sociopolíticas emergentes como a relativização do peso do Estado-nação no contexto da globalização, a multiplicação das trocas transnacionais, as transformações dos modos de intervenção do Estado, marcados especialmente pela relativização dos processos de decisão *top-down*, e novas formas de atuação da sociedade civil, tanto no plano nacional como transnacional. Nessa conjuntura de renovação de abordagens, o direito é apreendido sobretudo como um recurso suscetível de aparecer em novos repertórios de ação coletiva implementados por movimentos sociais (COMMAILLE, 2013, p. 930).

Nesse particular, o autor francês estabelece diálogo com perspectivas de análise, já aqui referenciadas, que enfocam o direito não mais como mera expressão dos aparelhos institucionais do Estado orientados a intervir sobre a realidade social, mas como elemento constitutivo dessa realidade (COMMAILLE; DURAN, 2009, p. 15-16; COMMAILLE, 2010; 2013, p. 931-932; VILLAS BÔAS FILHO, 2015, p. 64-67). Decorre desse diálogo o explícito alinhamento da sociologia política do direito proposta pelo autor com as pesquisas desenvolvidas principalmente a partir do contexto intelectual estadunidense em torno das noções de *cause lawyering* (SARAT; SCHEINGOLD, 1998; 2001; 2004; 2006; MARSHALL; HALE, 2014; ISRAËL, 2001) e de *legal consciousness* (MERRY, 1990; SARAT, 1990; EWICK; SILBEY, 1992; 1998; SILBEY, 2008; 2015), conceitos de grande utilidade heurística para a abordagem de realidades empíricas como a aqui enfocada.

O fenômeno denominado *cause lawyering* consiste basicamente no conjunto de práticas sociais, profissionais, políticas e culturais empreendidas por juristas (*cause lawyers*) e outros atores sociais para mobilizar o direito, por meio de iniciativas que objetivam promover ou resistir à mudança social por meio da judicialização de conflitos e da produção ou reforma de normas jurídicas (MARSHALL; HALE, 2014, p. 303). Assim, os estudos sociojurídicos desenvolvidos em torno da *advocacia de causa* almejam, entre outros objetivos, compreender como os juristas conciliam compromisso político e prática profissional e quais as estratégias por eles encampadas na tradução de problemas sociopolíticos em questões jurídicas (SARAT; SCHEINGOLD, 1998); como o fenômeno opera no contexto de transformações do Estado impulsionadas pela globalização (SARAT; SCHEINGOLD, 2001); e qual o papel dos

advogados de causa no estabelecimento de conexões entre os movimentos sociais e a seara jurídico-política (SARAT; SCHEINGOLD, 2006)<sup>15</sup>.

Por sua vez, os estudos produzidos em torno do conceito de *legal consciousness* estão preocupados com a circulação dos entendimentos e significados que são atribuídos ao direito por pessoas comuns nas relações sociais cotidianas. O conceito busca dar conta de um tipo de prática social que reflete e forma estruturas sociais, de modo que seu escopo não é redutível a práticas individuais ou a questões de natureza meramente ideacional. Uma das vantagens desse construto teórico é a possibilidade de enfatizar analiticamente as formas pelas quais as instituições jurídicas formais e as relações sociais cotidianas se entrecruzam e compartilham recursos cognitivos. Os trabalhos que estão baseados no conceito de *consciência de direitos* se propõem, sobretudo, a documentar as formas de participação e interpretação através das quais os atores sociais sustentam, reproduzem ou alteram as estruturas circulantes de significados relativos ao direito, atentando para o papel que tais práticas desempenham na construção da legalidade e do Estado de Direito (MERRY, 1990; SARAT, 1990; EWICK; SILBEY, 1992, p. 734; SILBEY, 2015, p. 726; 2008; COWAN, 2004)<sup>16</sup>.

#### 1.4 – Síntese do marco teórico e definição dos eixos de análise

Na esteira da intensificação das interações entre as ordens jurídico-políticas internas e internacional, as repercussões domésticas do DIDH têm sido tratadas na literatura especializada sob diversas designações: impacto, efetividade, aplicação, *compliance*, efeito etc. Não raro, o uso de uma ou outra designação para descrever o fenômeno está relacionado ao tipo de análise realizada, ao arcabouço teórico mobilizado, à metodologia empregada, ao campo disciplinar a partir do qual a análise vem à tona etc. Sem embargo, todas essas abordagens possuem em comum o propósito de, considerando as especificidades normativas do DIDH, verificar em que medida ele importa para a atuação dos Estados, de outras organizações e instituições e da própria sociedade.

Voltada a esse propósito, a análise aqui desenvolvida assume como pressuposto que já as dinâmicas sociopolíticas que antecedem a positivação dos padrões protetivos internacionais

---

<sup>15</sup> Para trabalhos realizados sobre o contexto brasileiro em diálogo com esse aparato conceitual, ver Meili (1998), Engelmann (2006; 2007) e Almeida e Noronha (2016).

<sup>16</sup> No campo dos estudos sociojurídicos desenvolvidos no Brasil, Losekann (2013) dialoga com esse arcabouço conceitual para analisar a atuação do movimento ambientalista e Fanti (2016) para analisar mobilização social e a luta por direitos no contexto do movimento feminista.



se entrelaçam aos debates domésticos em torno da problemática a ser regulada internacionalmente, influenciando os contornos normativos e mobilizatórios que a questão adquire internamente. Assim, desde a perspectiva analítica aqui assumida, tão relevante quanto as normas internacionais em si mesmas é o seu *processo de conformação* que é caracterizado tanto por mecanismos jurídico-formais quanto por dinâmicas sociopolíticas que colocam em contato diversas instituições e atores sociais.

Esse olhar mais abrangente sobre o fenômeno busca desvelar o caráter dinâmico das relações que se estabelecem entre os debates em torno do DIDH e os contextos jurídico-políticos nacionais, o que necessariamente passa pela análise das ideias, práticas e estratégias mobilizadas pelos variados agentes que operam nesse campo, deslocando o eixo analítico da atuação estatal para o processo político amplamente concebido. Nesse sentido, opta-se por falar de maneira mais genérica em *repercussões internas* dos padrões internacionais de proteção no contexto jurídico-político doméstico.

A análise da conformação de padrões internacionais de proteção aos direitos humanos, bem como a compreensão de suas potenciais repercussões internas, denotam a necessidade de olhar para as interrelações existentes entre a atuação de movimentos sociais — sejam eles constituídos em nível local, nacional ou transnacional — e as iniciativas que se desenvolvem no âmbito de quadros institucionais estabelecidos nas esferas domésticas e internacional, de modo que o reconhecimento da dinamicidade das relações estabelecidas entre organismos internacionais, atores estatais, ativistas e movimentos transnacionais e locais consiste em condição para uma compreensão adequada e abrangente das repercussões dos padrões protetivos internacionais sobre o contexto jurídico-político doméstico.

Na esteira do que vem sendo enfatizado por uma série de estudos nacionais no âmbito da sociologia política, é imperativo considerar que atores sociais que não necessariamente correspondem a agentes do Estado ou a funcionários de organismos internacionais por vezes atuam a partir de alianças com setores estatais e/ou com setores daqueles organismos, assumindo, portanto, papéis decisivos nas lutas por efetivação de direitos humanos, o que denota o entrelaçamento existente entre mobilização social e iniciativas construídas no interior de instituições estatais e internacionais ou em suas fronteiras (ABERS; VON BÜLLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; CARLOS, 2015).

Considerando os múltiplos agenciamentos incidentes sobre a configuração do fenômeno aqui abordado, a estratégia analítica adotada para identificar e compreender as repercussões internas dos padrões internacionais de proteção consiste em focar sobretudo os processos de socialização das normas de DIDH, o que abarca tanto a difusão de ideias e perspectivas teóricas

e políticas subjacentes ao seu processo de conformação quanto o manejo estratégico e a reverberação doméstica dos textos normativos depois de concluídos e adotados internacionalmente. A produção de *reconfigurações sociojurídicas* no contexto jurídico-político doméstico decorrente das discussões, na seara internacional, sobre reconhecimento e efetivação coloca-se, assim, como uma resultante possível dos variados modos pelos quais o debate internacional é socializado internamente. Tais reconfigurações são aqui qualificadas como *sociojurídicas* porque admite-se que elas podem incidir tanto sobre o campo da mobilização social quanto de maneira mais específica sobre o campo jurídico.

Grande parte da literatura que oferece esteio teórico a este trabalho utiliza o conceito de *compliance* para designar o fenômeno da conformidade doméstica com o DIDH. Não obstante, a opção aqui realizada vai no sentido de tratar os desdobramentos domésticos das dinâmicas sociopolíticas inerentes à conformação das normas internacionais de direitos humanos de forma mais ampliada, isto é, como *repercussões internas* passíveis de engendrar uma variedade de *reconfigurações sociojurídicas* nos contextos jurídico-políticos domésticos, entendendo tais contextos como constituídos por relações múltiplas que, indo além dos agenciamentos estatais, abarcam as atuações de outros atores e instituições societais. A opção por essa terminologia favorece a observação de outros desdobramentos sociopolíticos, que podem decorrer do DIDH, para além daqueles de caráter jurídico-formal. Desse modo, compreende-se que o fenômeno da conformidade entre os ordenamentos jurídicos nacionais e o DIDH corresponde a um dos diversos efeitos que podem decorrer da socialização interna das diretrizes normativas internacionais e de seu processo de conformação.

Nesse sentido, defende-se haver um amplo leque de possíveis reconfigurações sociojurídicas viabilizadas pela socialização doméstica dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos e do seu processo de conformação, entre elas podendo figurar: a criação de novas categorias jurídico-normativas definidoras dos sujeitos de direitos; a produção de novos significados para categorias já existentes na legislação interna ou internacional; mudanças disruptivas ou incrementais na agenda de políticas públicas; reformulações nos repertórios de ação coletiva, aí inclusas as formas de mobilização do direito etc.

No âmbito dos processos sociopolíticos orientados à produção de efetividade das normas de DIDH, merecem atenção as atividades de incidência de ONGs, muitas das quais de caráter internacional e atuantes em diversas pautas relativas aos direitos humanos, e de intelectuais engajados em lutas específicas que atuam na promoção de direitos tanto lançando mão de estratégias de mobilização convencionais quanto desenvolvendo iniciativas de *advocacy*, o que compreende a chamada litigância estratégica, por meio do endereçamento de

conflitos e demandas aos tribunais, cortes constitucionais e órgãos de monitoramento internacionais, e outras formas de mobilização do direito, como ações de incidência direcionadas ao processo legislativo (CUMMINGS; RHODE, 2009; CAVALLARO; SCHAFFER, 2004; CAVALLARO; BREWER, 2008; CARDOSO, 2012).

Entre as organizações com atuação no Brasil que se destacam no desenvolvimento de iniciativas levadas a cabo nos termos acima descritos estão a Anistia Internacional, Human Rights Watch, Oxfam, Conectas Diretos Humanos, Fundo Brasil de Direitos Humanos etc. Em cooperação com esses atores tem sido cada vez mais comum a atuação de organizações de caráter nacional e coletivos regionais e locais, ligados a pautas específicas e constituídos a partir de movimentos de base que, por serem protagonizados pelos próprios sujeitos interessados, gozam de maior legitimidade. Assim, as redes de *advocacy*, construídas a partir dessas cooperações, possuem como característica fundamental o fato de serem compostas por organizações diversas em seus modelos, em suas estruturas e na quantidade de recursos de que dispõem para levar suas iniciativas a cabo (NASH, 2015a, p. 747).

No campo da defesa dos direitos territoriais no Brasil, tem se destacado o trabalho de organizações como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), o Instituto Socioambiental (ISA), a organização Terra de Direitos etc. A partir do estabelecimento de articulações formais e informais, que abrangem variados atores da sociedade, alcançando agentes estatais e não estatais, as estratégias que tem sido desenvolvidas por essas e outras organizações convergem com a tendência hodierna à ampliação da atuação dos movimentos sociais no sistema de justiça a partir da lógica da mobilização do direito (VANHALA, 2015).

Ao aduzirem estrategicamente, na arena jurídica e em outros espaços institucionais, argumentos fundados nos direitos humanos internacionais, tais organizações são responsáveis por engendrar uma dinâmica crucial para o favorecimento de repercussões do DIDH tanto sobre o quadro institucional estabelecido no interior do Estado, inclusive em suas instâncias subnacionais, quanto sobre os arranjos sociopolíticos que viabilizam outras estratégias de mobilização social. Resulta daí uma socialização mais extensiva do conteúdo das normas de DIDH, bem como dos fundamentos teóricos e políticos em debate durante o seu processo de conformação, que passa a alcançar os encontros cotidianos característicos das bases dos movimentos sociais e possibilita que a luta por efetivação dos direitos humanos internacionais seja amplamente incorporada pelos repertórios de ação coletiva.

Nessa direção, tomamos como expressões da dinâmica que caracteriza o tema as

*mediações*, as *interações* e os *tensionamentos* no tocante à questão da conformação internacional e da construção das condições de possibilidade para a repercussão interna dos padrões internacionais de proteção aos povos indígenas e tribais. Cumpre, portanto, esclarecer a que queremos nos referir com esses termos.

O termo *mediações* diz respeito tanto à atuação de agentes sociais diversos, transnacionais e domésticos, por meio da circulação de ideias no contexto de conformação dos padrões internacionais, quanto ao papel que tais agentes desempenham internamente na construção de oportunidades políticas, jurídicas e institucionais para que esses padrões repercutam no contexto brasileiro, almejando alterações normativas, a construção de políticas públicas específicas, a alteração de entendimentos jurisprudenciais etc.

Por *interações* queremos nos referir ao produto desse conjunto de mediações. Temos em vista, principalmente, as convergências normativas entre os padrões internacionais e a ordem jurídico-política brasileira. Mas, o termo quer também lançar luz sobre as relações estabelecidas entre os diversos atores sociais que atuam nesse campo, notadamente entre a sociedade civil, intelectuais e movimentos sociais, e os agentes estatais, no contexto de reconfiguração dos direitos territoriais no Brasil ante as normas internacionais de proteção aos direitos humanos.

Por sua vez, os *tensionamentos* se referem, de um lado, às dificuldades surgidas no processo de construção de consensos internacionais a respeito do conteúdo dos padrões de proteção a reger a questão dos povos indígenas e tribais no sistema internacional de direitos humanos e, de outro, às resistências surgidas no contexto brasileiro às articulações e iniciativas direcionadas à absorção político-normativa das diretrizes surgidas do processo de conformação internacional dos padrões de proteção aos direitos humanos desses grupos.

## **2 O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DE PADRÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS TERRITORIAIS**

Neste capítulo, tomamos como ponto de partida os debates e a produção normativa que irrompem no contexto de globalização discursiva dos direitos humanos, isto é, a partir da segunda metade do século XX, a fim de apresentar e analisar o percurso que levou à conformação dos atuais padrões internacionais de proteção aos povos indígenas e tribais.

Espera-se, assim, compreender as mediações sociopolíticas e os tensionamentos que marcaram esse processo e, sempre que possível, a atuação do Estado brasileiro nos espaços institucionais dedicados à produção das normas de direitos humanos internacionais pertinentes a este estudo.

A conformação dos padrões corresponde a um processo desenvolvido no bojo de constantes tensionamentos entre, de um lado, as perspectivas normativas oriundas de paradigmas colonialistas dos direitos dos povos indígenas e, de outro, as perspectivas que enfatizam a necessidade de assegurar a autonomia e a participação desses povos nos procedimentos e instâncias decisórias que possam desempenhar impactos sobre seus direitos.

Na esteira dessa generalização discursiva, a tendência à especificação dos sujeitos de direitos alcançou os direitos dos povos indígenas ainda sob a influência de perspectivas colonialistas. Como veremos, mesmo após o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os aspectos colonialistas que marcaram o nascimento do direito internacional moderno estiveram fortemente arraigados no tratamento dispensado internacionalmente aos povos indígenas.

Esse ranço colonial pode ser percebido tanto no silêncio inicial a respeito da questão, quanto na perspectiva assimilacionista/integracionista que matizou as poucas iniciativas relativas ao tema até a década de 1970, a exemplo da Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho (1957).

Essas persistências podem ser atribuídas à falta de adequada problematização, por parte dos atores internacionais tradicionais, acerca das condições históricas por meio das quais a questão indígena foi situada nos debates do direito internacional através dos séculos posteriores ao processo de colonização, e também à ausência de efetiva participação dos povos indígenas nos espaços institucionais de produção normativa.

A conformação dos termos atuais do reconhecimento dos direitos dos povos indígenas pelo arcabouço normativo internacional, que rompe com o paradigma integracionista

dominante nos séculos posteriores à colonização, e ainda observável na segunda metade do século XX, foi consequência de mobilizações articuladas por esses povos, para além das fronteiras dos Estados.

Através de redes de cooperação transnacional, os povos indígenas fizeram com que suas vozes passassem a ser ouvidas pela comunidade internacional e suas perspectivas passassem a ser consideradas pelos organismos internacionais. As décadas de 1960 e 1970 corresponderam a período de substancial crescimento de ONGs ligadas aos direitos humanos ao redor do mundo.

Nesse contexto, o teor da C107, ainda fortemente marcado pela matriz colonialista do direito internacional, passou a ser alvo de questionamentos que levaram à alteração do paradigma no qual se baseava o tratamento normativo da questão da etnicidade pela normativa internacional.

O processo de reconhecimento de direitos humanos internacionais específicos aos povos indígenas demandou, sobretudo, a alteração de pressupostos que marcaram secularmente o plano normativo internacional a respeito do tema, o que foi viabilizado pela tendência à transnacionalização dos movimentos indígenas, pela atuação de intelectuais ligados à causa e pelas articulações de organizações dedicadas à promoção e defesa dos direitos humanos.

Algumas dessas organizações buscaram denunciar internacionalmente a usurpação dos territórios dos povos indígenas, a discriminação e a marginalização de que eram vítimas, e as graves violações de direitos humanos suportadas, a exemplo de massacres genocidas que foram registrados ao redor do mundo, principalmente em países da América Latina <sup>17</sup>.

A alteração de perspectiva passa a ser sentida mais fortemente a partir da edição da Convenção 169, por meio da qual a OIT revisou os pressupostos da C107, desdobrando-se em aperfeiçoamentos normativos e institucionais relativos ao tratamento da questão. Entre tais aperfeiçoamentos estão as recentes Declarações das Nações Unidas (2007) e Americana (2016) sobre os direitos humanos dos povos indígenas, onde as definições acerca do tema da

---

<sup>17</sup> Norbert Rouland (2004) diz não ser exagerado qualificar como genocídio os acontecimentos, relativos aos povos indígenas, que sucederam à conquista europeia da América. O autor vai além acrescentando que o termo etnocídio deve também ser combinado a essa qualificação, isso porque “não somente os homens foram destruídos, como também o foram as suas produções culturais. A começar por suas crenças religiosas: desde o início, a evangelização foi um dos principais argumentos para legitimar a conquista”. Rouland salienta, ainda, que a vitória dos missionários não foi total, uma vez que “na América do Sul, sobretudo, promoveram-se cultos sincréticos ainda em vigor hoje em dia” e, na América do Norte, “os índios se aplicam atualmente em reabilitar suas antigas crenças” (ROULAND, 2004, p. 376).

autodeterminação dos povos indígenas assumem considerável importância para a afirmação histórica dos direitos humanos desses povos.

A histórica relutância dos Estados em reconhecer a esses povos o direito à autodeterminação é um dado elucidativo acerca do ambiente de tensões entre as sobrevivências do colonialismo e a generalização do discurso dos direitos humanos na ordem jurídica internacional, da qual adveio maior enfoque à autonomia e à participação dos povos indígenas.

## **2.1 – As bases assimilacionistas do ressurgimento dos povos indígenas para o direito internacional**

O surgimento do direito internacional moderno e a colonização da América Latina consistem em processos históricos umbilicalmente relacionados. Nas bases do nascedouro do direito internacional está a constituição de estruturas jurídico-políticas que se destinaram à regulação da exploração dos territórios conquistados e que, por via de consequência, também visavam a submeter as populações autóctones ao julgo dos europeus colonizadores.

Os temas relativos aos povos indígenas, notadamente os pertinentes aos seus direitos territoriais, colocavam-se como questões nevrálgicas para o estabelecimento e consolidação do direito internacional como disciplina jurídica autônoma naquele contexto.

Francisco de Vitória (1486-1547), frade dominicano e professor da Universidade de Salamanca, se dedicou à definição de parâmetros morais e jurídicos para regular o processo de conquista da América. A teorização de Francisco de Vitória acerca do encontro entre o europeu colonizador e os povos autóctones levou a que suas ideias sejam atualmente consideradas como precursoras do direito internacional moderno (ANAYA, 2004, p. 16; CANÇADO TRINDADE, 2006, p. 10).

Ao tempo em que sustentou a existência de um direito originário dos povos autóctones sobre suas terras, Francisco de Vitória sistematizou argumentos que tinham por finalidade a justificação de procedimentos que visavam a exploração e aquisição dessas terras pelos colonizadores estabelecidos no Novo Mundo<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> “Thus Vitoria articulated a duality in the normative construct deemed applicable to European contact with non-European indigenous peoples. On the one hand, the American Indians were held to have rights by virtue of their essential humanity. On the other hand, the Indians could lose their rights through conquest following a “just” war, and the criteria for determining whether a war was “just” were grounded in a European values system” (ANAYA, 2004, p. 19). Sobre o assunto, ver também TOSI (2003;2005;2006).

A perspectiva jusnaturalista inaugural do direito internacional deu lugar a um sistema positivista centrado na figura do Estado que se constituiu e se fortaleceu a partir dos processos de independência dos Estados que se formavam nas Américas. Essa mudança de perspectiva, entretanto, não produziu nenhuma alteração substancial no estado de coisas referente à opressão colonial suportada pelos povos originários.

Com a ascensão do paradigma positivista e sua inclinação a supervalorizar o lugar do Estado, viu-se facilitada, no decorrer do século XIX, a continuação da relação de dominação entre os não índios e os povos indígenas que fora anteriormente fomentada pelos impérios europeus quando da conquista e colonização.

A subjugação dos povos originários passou a ser executada pelos Estados nacionais que surgiam nas Américas<sup>19</sup>. O espectro colonialista resistiu e se propagou por meio da doutrina da tutela, que acabou por oferecer os fundamentos das relações estabelecidas entre esses povos e os Estados nacionais até recentemente, quando se pôs em marcha o reconhecimento aos povos indígenas da titularidade de direitos humanos internacionais específicos, desencadeando um processo de reconfiguração de seus direitos nos sistemas jurídicos internos.

Apoiada num ideal de presença e proteção estatal junto aos povos indígenas, a doutrina da tutela representava um elemento do pensamento humanista de então a respeito desses povos, porém sua operacionalização corroborou a difusão da crença a respeito de sua inferioridade ante os descendentes de europeus. Estamos, portanto, diante de um dos principais instrumentos ideológicos a possibilitar que a subjugação dos povos indígenas pelas sociedades dominantes fosse legitimada durante os séculos posteriores à colonização da América<sup>20</sup>.

O pensamento dominante preconizava, portanto, o esquecimento das identidades indígenas. A doutrina da tutela difundiu-se amplamente carregando consigo a ideia de que era imperativa a necessidade de “civilizar” os índios, e operando, assim, como um veículo da

---

<sup>19</sup> “O século XIX foi marcado na América Latina pela criação de Estados nacionais, alguns majoritariamente indígenas, mas construídos à imagem e semelhança dos antigos colonizadores: Estado único e Direito único, na boa proposta de acabar com privilégios e gerar sociedades de iguais, mesmo que para isso tivesse de reprimir de forma violenta ou sutil as diferenças culturais, étnicas, raciais, de gênero, estado ou condição” (SOUZA FILHO, 2012, p. 63).

<sup>20</sup> “As colonizing states and their offspring consolidated power over indigenous lands, many such states adopted trusteeship notions akin to those proposed earlier by Vitoria as grounds and parameters for the nonconsensual exercise of authority over indigenous peoples. Although it represented an element of humanistic thought toward indigenous peoples, nineteenth- and early-twentieth-century trusteeship doctrine was rooted in the same Western philosophy that underlay the positivist construct of international law, which viewed non-European aboriginal peoples and their cultures as inferior” (ANAYA, 2004, p. 31).



dominação exercida sobre eles pelos não-índios<sup>21</sup>.

Desse sistema de ideias, brotava uma justificativa moral, jurídica e política para que as forças dominantes comprometessem a capacidade dos indígenas para determinar seu próprio destino em condições de igualdade perante os não-índios, com os quais, aliás, o contato e a interação passaram a ser, na maioria dos casos, quase inevitáveis.

A supervalorização dos Estados no campo do direito internacional levou a um período de estrito silêncio a respeito dos povos indígenas. O silêncio que predominava pode ser explicado pelo fato de que os postulados que passaram a guiar as relações internacionais não admitiam a existência de territórios e coletividades refratárias à tutela e aos valores nos quais se fundavam a prática estatal.

A maneira como a questão dos povos indígenas foi tratada quando da criação da Liga das Nações é ilustrativa<sup>22</sup>, em que pese alguns estudos registrarem iniciativas de resistência e articulações desses povos, já no início do século XX, com a finalidade de se fazerem o ouvir pelas instituições existentes.

É ilustrativa a história de Deskaheh, um índio canadense que, ainda no contexto da Sociedade das Nações, procurou se fazer ouvir nas instâncias internacionais, que representa uma iniciativa de resistência indígena à sua invisibilidade nesse período. Deskaheh desembarcou em Genebra, em 1923, com o propósito de reclamar, na então Sociedade das Nações, o reconhecimento da independência de seu povo (BARBOSA, 2001, p. 217-218; NIEZEN, 2003, p. 31-36).

Não obstante, foi por meio da atuação da Organização Internacional do Trabalho que o tema dos direitos dos povos indígenas ressurgiu no direito internacional da primeira metade do século XX. Em 1921, dois anos após ser criada, a OIT iniciou estudos a respeito da situação de índios trabalhadores, com foco especialmente na América Latina e, particularmente, na região da Amazônia. Em 1926, foi criado no âmbito dessa organização internacional um comitê de especialistas com a finalidade de elaborar normas internacionais de proteção à mão de obra indígena.

É de se sublinhar que a criação da OIT, em 1919, costuma ser reportada, ao lado do

---

<sup>21</sup> A respeito das origens e implicações da doutrina da tutela no direito internacional, ver Anaya (2004, p. 31-34). Sobre os desdobramentos da doutrina da tutela no contexto Brasil, ver Farage e Carneiro da Cunha (1987); Souza Filho (2012), especialmente pp 92-108; e Lima (1995).

<sup>22</sup> “The establishment of the League of Nations after World War I, with President Wilson’s promise of self-determination for nations and the rights of minorities to protection, was the first real opportunity for international consideration of the rights of indigenous peoples. The ability of the League’s Member States to deny unrepresented peoples access to the forum, however, was a major stumbling block that prevented effective indigenous lobbying at the international level” (NIEZEN, 2003, p. 31).

direito humanitário, como o pilar do que alguns autores convencionaram chamar de primeira fase de internacionalização dos direitos humanos, que iria da segunda metade do século XIX ao fim da Segunda Guerra Mundial (COMPARATO, 1999, p. 42).

A afirmação histórica dos direitos humanos é enxergada por outros autores sob um prisma distinto. Ao adotarem a Carta das Nações Unidas (1945) como o marco inicial do direito internacional dos direitos humanos, esses autores constroem somente a partir daí a periodização histórica dessa matéria.

Para Buergenthal (1997), por exemplo, a primeira fase da internacionalização dos direitos humanos vai da Carta das Nações Unidas aos Pactos de Direitos Humanos de 1966<sup>23</sup>. No mesmo sentido é a interpretação de Flávia Piovesan (2010), que considera o direito humanitário, a criação da Liga das Nações e a criação da OIT não como uma fase, mas como “precedentes históricos” do processo de internacionalização dos direitos humanos (PIOVESAN, 2010, p. 113)

Durante as quatro primeiras décadas de atividades da Organização Internacional do Trabalho, ao menos cinco convenções internacionais foram elaboradas a respeito da questão da mão de obra indígena:

- Convenção 50, relativa à regulamentação de certos sistemas especiais de recrutamento de trabalhadores indígenas (1936);
- Convenção 64, relativa à regulamentação dos contratos escritos de trabalho dos trabalhadores indígenas (1939);
- Convenção 65, relativa às sanções penais contra os trabalhadores indígenas descumprimento de contrato de trabalho (1939);
- Convenção 86, relativa à duração máxima dos contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas (1939); e
- Convenção 104, relativa às sanções penais por descumprimento do contrato de trabalho por parte de trabalhadores indígenas (1955), que revisa a C65 de tom claramente colonialista.

Essas iniciativas da OIT respondem ao tratamento dispensado aos trabalhadores indígenas, cuja brutalidade não era vista ainda em termos de violação aos direitos humanos, à

---

<sup>23</sup> “The first stage in this process begins with the entry into force of the UN Charter and continues at least through the adoption in 1966 of the International Covenants on Human Rights” (BUERGENTHAL, 1997, p. 704).

liberdade ou à dignidade humana, mas tão somente como uma prática colonial insidiosa e improdutiva (NIEZEN, 2003, p. 37).

Também como parte da atuação da OIT nesse campo, merece destaque a criação do *Andean Indian Programme*, em 1952, que consistiu num programa de cooperação para o desenvolvimento regional implementado em países da América Latina, mais precisamente na Bolívia, Equador, Peru e Colômbia, focado na promoção de assistência técnica aos povos indígenas<sup>24</sup>.

Esse programa, finalizado em 1972, foi desenvolvido durante duas décadas e preconizava a “modernização” das condições de vida das comunidades abrangidas, possuindo objetivos claramente integracionistas. Suas atividades são o marco da penetração de uma antropologia aplicada no trabalho da OIT, o que passou daí em diante a ser um importante componente na atuação desse organismo internacional a respeito da questão dos direitos dos povos indígenas.

Ainda no âmbito do referido programa, foi desenvolvido e publicado, em 1953, um estudo que catalogava as condições de vida e de trabalho dos povos indígenas<sup>25</sup>. Nesse conjunto de iniciativas estava ainda fortemente arraigado um discurso colonialista, reprodutor de uma hierarquização entre as culturas.

Essa hierarquização se expressava, dentre outras formas, por meio da propagação da necessidade de integrar os povos indígenas e tribais às sociedades dominantes que compartilhavam valores e práticas culturais determinadas pela tradição ocidental.

Em 1957, veio à tona a Convenção 107 para a proteção e integração das populações indígenas e de outras populações tribais e semitribais nos países independentes, e a Recomendação 104 com o mesmo propósito, documentos que nos interessam mais de perto, entre outras razões, porque ampliou o espectro da regulação internacional a respeito dos povos indígenas, alcançando inclusive a proteção de seus direitos territoriais de maneira mais incisiva.

As iniciativas institucionais da OIT, calcadas na orientação ideológica do assimilacionismo e da integração dos povos indígenas às sociedades dominantes,

---

<sup>24</sup> Para uma análise detalhada dos objetivos e das atividades (1952-1972) do *Andean Indian Programme*, ver Guthrie (2015) e Rodriguez-Piñero (2005, pp. 98-112).

<sup>25</sup> *Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Studies and Reports, New Series, no. 35, Geneva, ILO, 1953.

desempenharam o papel de legitimar a produção da C107, que se fundava ainda no ideário colonial, conforme será melhor detalhado no decorrer deste texto.

Para além dos limites institucionais da OIT, Poumarède (2004) traz um dado interessante acerca da persistência do ideário colonial no contexto do direito internacional através dos séculos, demonstrando que, mesmo após o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, era ainda possível se defrontar com perspectivas claramente colonialistas e discriminatórias sendo defendidas em altas instâncias de organismos internacionais. O autor narra que, na segunda metade do século XX, ainda havia, entre proeminentes estudiosos do direito internacional, quem defendesse e justificasse institutos ultrapassados, como o regime de *encomienda*<sup>26</sup>.

Diz o referido autor que “em 1954, um eminente internacionalista, Castañon, em um curso da Academia de Haia, ainda via aí [no regime de *encomienda*] a base de uma boa política colonial, um ‘instrumento de civilização’ a ser proposto aos peritos das Nações Unidas” (POUMARÈDE, 2004, p. 114).

A constituição de um novo momento do ramo da regulação jurídica internacional, que passou a ser marcado cada vez mais pela influência dos postulados inscritos nas Cartas de direitos humanos, deu azo a uma paulatina alteração dessa perspectiva.

## **2.2 – Humanização do Direito Internacional, transnacionalização da sociedade civil e transição paradigmática**

A orientação até então predominante, radicada ainda em pressupostos que remontam ao processo de colonização, só passou a ser alvo de questionamentos no bojo no processo de constituição de um direito internacional cada vez mais orientado pelo imperativo da proteção à dignidade humana (CANÇADO TRINDADE, 2006).

O protagonismo que o discurso dos direitos humanos assumiu internacionalmente ocasionou graduais modificações nas perspectivas que orientavam o direito internacional e também nos ordenamentos jurídicos domésticos, oferecendo elementos à consolidação de um estágio no qual o constitucionalismo na América Latina e no Brasil cada vez mais calcado nos direitos humanos (DALLARI, 2010).

---

<sup>26</sup> O sistema de *encomienda* consistia num regime difundido na América Espanhola e legalizado, em 1509, pelo rei Fernando, por meio do qual os índios eram distribuídos entre os colonos, os quais podiam exercer sobre eles direitos quase vitalícios, ainda que não fossem considerados oficialmente como escravos (BARNADAS, 2008, p. 523). Já no contexto colonial, esse sistema foi objeto de reprovação de missionários, sendo destacado o posicionamento de Bartolomé de Las Casas (TOSI, 2003; 2005).

Registrou-se a partir daí uma paulatina abertura do constitucionalismo brasileiro ao diálogo com o processo de codificação do direito internacional dos direitos humanos (DALLARI, 1994; PIOVESAN, 2010).

Nessa abertura, que vai além da existência de dispositivos constitucionais específicos que chancelam o diálogo das fontes, estão as origens de muitas reconfigurações normativas no campo dos direitos humanos ainda em curso, entre as quais aquelas relativas aos direitos territoriais de povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Nesse contexto, os direitos territoriais passaram a ser norteadas pelo processo de conformação dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos dos povos indígenas e tribais que se conjuga à incorporação da questão ambiental ao debate internacional sobre a proteção dos direitos humanos.

Para a consolidação desse processo, contribuíram a constituição de movimentos transnacionais de defesa dos direitos humanos, a atuação de *scholars* por meio da produção e circulação de ideias na academia, a partir de perspectivas teóricas que problematizavam os postulados até então tidos como estabelecidas, e por suas inserções cada vez mais fortes no contexto dos debates institucionais nas organizações internacionais.

Ademais disso, parece ter sido fator decisivo nesse contexto a participação dos povos indígenas, que já se articulavam entre si, nos espaços institucionais dos organismos internacionais, o que deu em estreita cooperação com esses outros atores sociais que passaram a desenvolver uma gramática de atuação própria, passando a influir cada vez mais em espaços que até então eram quase que exclusivamente ocupados pelo corpo diplomático dos Estados e pelo corpo técnico das próprias organizações internacionais.

No contexto de consolidação do humanismo jurídico impulsionado pela generalização do discurso dos direitos humanos, a incorporação de determinados temas e problemas sociais às pautas das organizações internacionais e, conseqüentemente, aos instrumentos normativos editados sob os auspícios dos valores inscritos na Declaração Universal, não se dá de maneira automática, tampouco linear.

Como a rigor é construído o reconhecimento de todo e qualquer direito, os direitos humanos internacionais dos povos indígenas e tribais são produto de um processo desencadeado pelo estabelecimento de lutas políticas, muitas vezes perpassadas por contradições.

Esse processo é marcado por avanços importantes que são atualmente expressos nas normas internacionais e em procedimentos específicos de organizações internacionais diversas. O tópico seguinte deste capítulo será dedicado a passar em revista esses avanços,

que se deram pela via de aperfeiçoamentos normativos e institucionais, quanto à questão dos direitos humanos.

Aqui, nos dedicaremos a compreender como foram construídas as condições sociais para que esses vieram à tona, consubstanciado especialmente pela transição de um paradigma tutelar e integracionista para uma concepção fundada no respeito à diferença e à integridade cultura, e na autonomia.

Acreditamos que uma chave analítica para acessar tal construção é oferecida pelo processo de transnacionalização da sociedade civil e pela tomada de posição dos movimentos de povos indígenas e tribais, no âmbito dos organismos internacionais, no tocante aos assuntos que lhe dizem respeito.

É preciso deixar assente, entretanto, que a sustentação dos avanços relativos à temática que foram registrados nas décadas próximas passadas é constantemente posta à prova, tanto no plano interno quanto no plano internacionalmente, o que reforça uma constatação reiteradamente exposta por estudiosos dedicados ao estudo da afirmação histórica dos direitos humanos, qual seja, a de que a conquista e o reconhecimento desses direitos não devem ser encarados como patamares peremptórios, senão como estágios sempre vulneráveis a recuos e reversões<sup>27</sup>.

É da natureza contextual e politicamente dinâmica desse processo que se pode deduzir as razões pelas quais os povos indígenas, cuja história de contato com as investidas da colonização europeia se confunde com a própria gênese do direito internacional moderno, não tiveram seus direitos humanos assumidos como tal durante as décadas imediatamente posteriores à criação da ONU e à proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Um dado especialmente relevante para a compreensão das características e tensionamentos inerentes ao processo histórico de consolidação dos direitos humanos internacionais dos povos indígenas pode ser extraído do fato de que Assembleia Geral das Nações Unidas recomendou ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), já em 1949, portanto logo após a criação da ONU e a proclamação da Declaração Universal, que fosse realizado um estudo sobre a situação dos povos indígenas no continente americano (ANAYA, 2004, p. 54; CORDEIRO, 1999, p. 109).

---

<sup>27</sup> Refletindo sobre o papel do componente identitário na construção histórica dos direitos humanos da América Latina, Filippi (2011) reforça essa perspectiva ao apontar para a necessidade de tomarmos tal construção como “determinada por luchas, por contradicciones y, al mismo tiempo, marcada por conquistas que no son irreversibles, y que plantean el enorme problema de lograr la participación política en la toma de conciencia de las identidades iberoamericanas, que son indígenas, que son neo africanas, que son neo europeas, que son fruto de los mestizajes culturales, lingüísticos y religiosos” (FILIPPI, 2011, p. 28)

Vigorava o entendimento no ECOSOC de que esse tipo de estudo só deveria ser realizado se solicitado pelos estados afetados, o que revela que, nesse contexto, eram ainda renitentes as sobrevivências do marco estatocêntrico do direito internacional, mesmo se tratando de matéria relativa à proteção dos direitos humanos.

É sintomático e eloquente para os propósitos desta dissertação o fato de que a recomendação não foi seguida devido à posição de diversos Estados que seriam abordados por essa iniciativa, objeção que também estava relacionada à exploração política da iniciativa no contexto da Guerra Fria.

No âmbito da OIT, a criação de um comitê de especialistas para a questão do trabalho indígena e a implementação da assistência técnica para o “desenvolvimento” junto a esses povos, na década de 1950, marcou a penetração de uma antropologia aplicada na organização.

Do histórico de atuação da OIT nesse campo, e especialmente do trabalho do comitê de especialistas, surgiu a demanda pela adoção de padrões normativos acerca da temática, ao que se seguiram intensas discussões concernentes à competência dessa organização internacional para elaborar uma norma internacional mais abrangente, extrapolando as questões laborais, para do assunto (SWEPTSON, 2015, p. 19).

No tocante às discussões relativas à competência da OIT para produzir normas internacionais que versassem sobre a questão, nos moldes em que vinha sendo discutido e houvera sido proposto pelo comitê de especialistas da instituição, o Brasil adotou uma posição moderada, ao reconhecer a possibilidade de o assunto ser tratado por uma convenção do organismo, mas deixando em aberto a possibilidade de discussão acerca do conteúdo do tratamento dado <sup>28</sup>.

A Convenção 107 foi aprovada na Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, de 05 de junho de 1957, em Genebra, e seus dispositivos versaram principalmente sobre a questão da terra; do recrutamento e das condições de emprego; formação profissional, artesanato e indústrias rurais; segurança social e saúde; educação e meios de informação; e gestão de programas governamentais focado nos grupos interessados.

A C107 consiste na primeira norma internacional que, produzida no contexto de inserção dos direitos humanos como tema global na agenda normativa internacional, isto é, após a criação da ONU e a proclamação da Declaração Universal, se dedicou especificamente

---

<sup>28</sup> “The Brazilian government member added that if, in the course of detailed discussion, it were to be found that any particular point fell clearly outside the scope of the subject as laid down by the governing body, the possibility would always be open to recommend that appropriate action should be taken” (SWEPTSON, 2015, p. 22).

ao tema dispondo de um mecanismo de monitoramento específico.

Essa Convenção que, assim como a Recomendação 104 editada pela OIT no mesmo ano, tiveram como escopo a “proteção e integração das populações indígenas e de outras populações tribais e semitribais nos países independentes”, parecem ser o ponto de partida adequado para a apresentação e análise do percurso de elaboração de padrões internacionais para a matéria<sup>29</sup>.

Os termos constantes da própria nomenclatura adotada pela OIT para a designação desses instrumentos deixam perceptíveis seu espectro ainda colonialista expresso por seus objetivos claramente assimilacionistas. A presença de termos como, por exemplo, “integração” e “populações semitribais” evidenciam esses propósitos.

A utilização do termo “populações”, em lugar de “povos”, expressa um objetivo político. É que a não utilização da expressão “povos indígenas” se deve ao fato de que “os Estados procuravam desvincular a questão indígena da discussão sobre o direito à autodeterminação dos povos coloniais” (PETERKE, 2013, p. 63), assunto que, como mencionado aqui já havia sido obnubilado pela atuação dos Estados-membros da Liga das Nações.

Tanto a C107 quanto a Recomendação 104 encontravam-se enraizadas no processo histórico colonialista. Ambos os documentos traziam como paradigma para a abordagem da questão indígena a necessidade de integração, fruto de certa abordagem teórica predominante até o final da década de 1950 que “pregava a necessidade de se levar em consideração as dimensões culturais do processo de desenvolvimento, para que se pudesse fazer as mudanças culturais consideradas como pré-condição para o próprio desenvolvimento” (SILVA, 2001, p. 141).

Essa concepção evidencia-se do artigo 1º da C107 que cuida de definir o escopo desua aplicabilidade, em seus próprios termos, “as populações interessadas”. O artigo diz que a C107 se aplica:

a) aos membros das populações tribais ou semitribais em países independentes, cujas

---

<sup>29</sup> “The regime of indigenous people’s rights was born, interestingly, not in the Commission on Human Rights but in a specialized UN agency: the tripartite International Labour Organization (ILO) [...]. In 1952 the ILO organized an interdisciplinary Andean Indian Program to investigate the situation of the concerned subject peoples. A mere five years later, the agency had in place an enforceable treaty pertaining to all indigenous and tribal peoples that was subsequently ratified by twenty-seven states: the 1957 Convention Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries, otherwise known as ILO Convention 107. Because the long-standing *raison d’être* of the ILO is the adoption and enforcement of treaties rather than the formulation of declarations, this first-ever international instrument to concern itself with indigenous peoples arrived complete with an enforcement mechanism” (LÂM, 2007, p. 532).



condições sociais e econômicas correspondem a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional e que sejam regidas, total ou parcialmente, por costumes e tradições que lhes sejam peculiares por uma legislação especial;

b) aos membros das populações tribais ou semitribais de países independentes que sejam consideradas como indígenas pelo fato de descenderem das populações que habitavam o país, ou uma região geográfica a que pertença tal país, na época da conquista ou da colonização e que, qualquer que seja seu estatuto jurídico, levem uma vida mais conforme às instituições sociais, econômicas e culturais daquela época do que às instituições peculiares à nação a que pertencem.

A C107 esclarece, ainda no artigo 1º, que o termo “semitribal” se refere aos “grupos e pessoas que, embora *prestes a perderem* suas características tribais, não se achem *ainda* integrados na comunidade nacionais” – grifei.

A OIT, por meio da C107 e da Recomendação 104, tratou os povos indígenas e tribais como “não civilizados”, logo reproduzindo uma hierarquização entre as culturas e deixando sobressair uma pretensa missão de levá-los a um “patamar cultural” que seria supostamente mais adiantado: “a OIT aspirava em transformar os índios norte-americanos em cidadãos americanos ‘normais’, os Maoris em cidadãos neozelandeses ‘normais’ etc.” (HEINTZE, 2009, p. 312).

Além de estar incrustada pelo objetivo de integração dos povos indígenas e tribais a sociedade dominante, outro ponto problemático da C107 é o fato de que esses povos não participaram de sua elaboração. Com efeito, pode-se mesmo dizer que há uma relação de causalidade entre essa não participação e o conteúdo da norma (BARBOSA, 2001, p. 225).

Em que pese o teor hoje visto como ultrapassado da C107, essa norma foi de crucial importância para o reconhecimento dos direitos humanos internacionais dos povos indígenas e tribais. Foi por meio dela que os povos indígenas foram reconhecidos inequivocamente como titulares de direitos humanos.

No entanto, seu principal legado talvez diga respeito ao impacto que desempenhou na mobilização dos movimentos transnacionais da sociedade civil que à época se estruturavam e nas organizações indígenas que passavam a ter alcance internacional. Como reação aos postulados da Convenção, articulou-se um movimento, a partir da década de 1970, para que a OIT revise o conteúdo da norma.

Nesse contexto, as reivindicações por proteção e promoção dos direitos humanos dos povos indígenas foram paulatinamente incorporadas à agenda das Nações Unidas, paralelamente às articulações para que fosse alterada a perspectiva integracionista da C107.

Até então, a ONU ainda não tinha assumido de maneira clara o problema dos direitos humanos dos povos indígenas.

A C107 e a Recomendação 104 serviram, portanto, de plataforma para as articulações pelo abandono de uma perspectiva normativa que, por ser ainda discriminatória, que gerou insatisfação das organizações indígenas e de robusta parcela de intelectuais.

O movimento crescente de organizações indígenas no plano internacional, a partir da década de 1970, marca o início das reações à vocação integracionista não só da C107. Esse movimento que, articulou as organizações, os povos interessados e intelectuais dedicados ao tema, parece ter repercutido não somente a OIT, mas em todo o sistema internacional de proteção aos direitos humanos<sup>30</sup>.

Em meados da década de 1980, com o considerável crescimento da influência desses movimentos e de intelectuais na agenda de discussões internacionais sobre os direitos humanos, pode-se ver que “a discussão sobre os direitos das populações indígenas já havia incorporado de maneira definitiva a valorização da diversidade cultural e o direito à preservação da identidade cultural em oposição a políticas integracionistas” (CORDEIRO, 1999, p. 129).

Essa incorporação foi possível em razão da legitimação oferecida pelas perspectivas teóricas sobre a etnicidade que despontaram em meados da década de 1960. Essas perspectivas passaram a enfatizar os processos sociais que conformam as fronteiras étnicas e a natureza relacional dos vínculos subjetivos de pertencimento<sup>31</sup>. Um trabalho representativo dos estudos impulsionados nesse contexto a respeito da questão da etnicidade é o *Ethnic groups and boundaries* (1969), de Frederik Barth. O autor, antropólogo de origem norueguesa e professor de importantes universidades dos Estados Unidos e na Europa, se propôs a

---

<sup>30</sup> Anaya (2004) produz uma elucidativa síntese sobre essa década crucial, enfatizando o papel das organizações indígenas, da produção intelectual e atuação prática de estudiosos dedicados ao tema, e dos fóruns internacionais de discussão: “In the 1970s indigenous peoples extended their efforts internationally through a series of international conferences and direct appeals to international intergovernmental institutions. These efforts coalesced into a veritable campaign, aided by concerned international nongovernmental organizations and an increase of supportive scholarly and popular writings from moral and sociological, as well as juridical, perspectives. The proliferation of scholarly literature helped establish indigenous people’s demands as legitimate among influential intellectual and elite circles. Among the major developments in this movement was the International Non-Governmental Organization Conference on Discrimination against Indigenous Populations in the Americas, in Geneva, which was organized as a project of the NGO Sub-Committee on Racism, Racial Discrimination, Apartheid and Colonialism. The 1977 Conference, attended by indigenous peoples from other parts of the world. The conference also helped establish a pattern of coordination among indigenous peoples from throughout the world in the formulation and communication of their demands, a pattern that has continued through subsequent numerous international meetings” (ANAYA, 2004, p. 57).

<sup>31</sup> POUTIGNAT e STREIFF-FENART (1998) esclarecem que o termo etnicidade só se imporá nas ciências sociais americanas a partir da década de 1970, e irá conhecer a partir daí um crescente sucesso que será atestado pela criação de uma revista especializada em 1974, a *Ethnicity*. (p. 24).

problematizar, no referido trabalho, os conceitos de etnicidade e grupo étnico, que estavam aparentemente bem estabelecidos no campo de estudos da etnologia e da antropologia social<sup>32</sup>.

Uma abordagem mais ortodoxa da antropologia costumava definir grupo étnico como uma coletividade imersa num contexto de mudança cultural e tendo como instrumento central de análise o conceito de assimilação. Essa perspectiva passou a ser veementemente refutada por Barth e por outros estudiosos que desenvolvem pesquisas baseados nos pressupostos teóricos que informavam o conceito de grupo étnico.

A alteração no campo das ideias parece ter repercutido tanto na legitimação da revisão de diretrizes normativas, quanto na consolidação dos movimentos indígenas que passaram a atuar internacionalmente articulado a intelectuais e outros movimentos de defesa de direitos humanos.

Esse foi um movimento que compreendeu, ao mesmo tempo e de maneira razoavelmente entrelaçada, uma virada de paradigma nas concepções das ciências sociais a respeito dos grupos étnicos, o crescimento de denúncias de graves violações de direitos humanos, e esforços por reconhecimento e visibilidade para demandas relativas a direitos sociais e políticos<sup>33</sup>.

A articulação transnacional da sociedade civil que se intensificou nesse período aliada às revisões de paradigmas teóricos, notadamente no campo dos estudos etnológicos, foram fatores decisivos para que, na esteira da tendência à consolidação dos direitos humanos como tema global na agenda internacional, as questões relativas aos direitos dos povos indígenas e tribais ganhassem mais espaço na pauta das organizações internacionais, passando a ser enxergadas sob um prisma tendente a considerar as perspectivas dos povos indígenas sobre si mesmos. Dois desdobramentos das pressões que resultaram da transnacionalização do movimento indígena merecem ser destacados.

O primeiro deles é a iniciativa do Conselho Econômico e Social tomou, em 1971, de determinar que fosse produzido um estudo detalhado sobre o tema da discriminação contra os

---

<sup>32</sup> Para Barth (2000), a etnicidade informa um modo de organização social específico e é baseada na atribuição categorial que classifica as pessoas em função de uma origem suposta, que se acha validada na interação social pela ativação de signos culturais socialmente diferenciadores. Nesse sentido, não é a etnicidade uma qualidade inerente à pertença, mas um processo de dicotomização entre os “de dentro” e os “de fora” que é validado pela interação social e pelo estabelecimento de fronteiras.

<sup>33</sup> “Essa carreira fulgurante de um conceito [eticidade] até então quase ignorado nas ciências sociais é correlato ao aparecimento repentino, no final da década de 1960, de um tipo de conflito e de reivindicações qualificadas como ‘étnicas’, que surgem de forma simultânea nas sociedades industriais e nas sociedades do Terceiro Mundo, e se produzem igualmente nas nações ditas pluriétnicas, assim como naquelas supostas culturalmente homogêneas: regionalismos na França e na Grã-Bretanha, conflitos linguísticos no Canadá e na Bélgica, problema das nacionalidades no leste europeu, tribalismo na África” (POUTIGNAT; STREIFF- FENART, 1998, p. 25).

povos indígenas. O segundo, a iniciativa da OIT, em 1986, de convocar uma reunião de especialistas para rever os pressupostos e o teor da C107.

### ***2.2.1 – O Estudo sobre o problema da discriminação de povos indígenas – Relatório Cobo (1971-1986)***

A resolução Nº 1589 (L), de 1971, por meio da qual o ECOSOC autorizou a realização do estudo pode ser considerada o ponto de inflexão no comportamento institucional das Nações Unidas a respeito do tema. Para pôr em prática tal empreitada, o diplomata equatoriano José Martinez Cobo foi nomeado Relator Especial para a matéria.

Enquanto a C107 constituiu o ponto de partida para o reconhecimento de direitos humanos internacionais aos povos indígenas e tribais, mesmo que sob pressupostos problemáticos, a realização desse estudo foi o ponto de partida para que esse reconhecimento se constituísse em diálogo com os titulares do direito e em consonância com os avanços teóricos que se registravam a respeito assunto.

Em razão de sua abrangência e de seu caráter precursor, o estudo de José Martinez Cobo é um marco para os direitos humanos dos povos indígenas. Além de suas implicações políticas, principalmente oriundas da visibilidade dada à questão indígena perante a comunidade internacional, o Relatório Cobo encampou uma virada teórica no tocante aos direitos humanos dos povos indígenas ao se alinhar às alterações nos postulados que informavam os estudos sobre a etnicidade que, como visto, começaram a se consolidar no campo acadêmico a partir da década de 1960.

Durante o percurso do mandato de José Martinez Cobo, foi-se instaurando paulatinamente uma agenda específica a respeito dos direitos humanos dos povos indígenas no plano internacional. O mandato do Relator Especial foi formalmente cumprido entre 1972 e 1986 e seu produto, o “Estudo sobre o problema da discriminação de povos indígenas”, também conhecido como Relatório Cobo, foi distribuído originalmente como informes parciais entre 1981 e 1983.

Para além de consistir em alerta à comunidade internacional para a questão dos direitos dos povos indígenas, o Relatório Cobo correspondeu a um marco normativo, teórico e político que inaugura um novo enfoque a partir da qual os povos indígenas passam a serem enxergados pelo sistema internacional de proteção aos direitos humanos.

Os anos durante os quais o estudo foi desenvolvido foram marcados por eventos que

sinalizavam para o fato de que estava-se ali preparando o terreno para que as Nações Unidas assumissem a questão dos direitos humanos dos povos indígenas de maneira mais clara e incisiva. Realizaram-se conferências destinadas a garantir a participação de indígenas, Estados e organizações não-governamentais foram instadas a se manifestar sobre a questão, e foi inaugurado, em 1982, o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da ONU.

A primeira parte do documento, apresentada na 34a Sessão do Conselho Econômico e Social, em 30 de julho de 1981, estão traçadas as linhas gerais do Relatório, com detalhamento dos procedimentos empregados para construção das sínteses relativas aos países abrangidos pelo estudo, o que incluiria a juntada de informações suplementares por parte dos países após prévia apreciação do material, mas, segundo consta, houve dos Estados retorno pouco expressivo.

Alguns pressupostos são dados a conhecer no texto apresentado à 34a Sessão, por exemplo, a rejeição de teorias que apontam para um processo de desaparecimento físico dos povos indígenas. O texto traz, ademais, informações sumárias sobre o tratamento constitucional às populações indígenas nos respectivos sistemas jurídicos, sobre medidas relativas ao combate e à proibição de discriminação nos países etc.

Já em seus primeiros informes, José Martínez Cobo enfatizou a ausência de referência por parte das normas de direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas e dos sistemas regionais, aos povos indígenas, muito embora a consolidação da pauta na ONU e na OEA tenha levado a que, cada vez mais, o tema viesse ganhando relevo em conferências, reuniões e eventos específicos.

Um ponto a ser destacado ainda quando à relevância política do documento é a já referida criação do Grupo de Trabalho sobre questões indígenas na ONU. A iniciativa foi de suma importância tanto porque se institucionalizou um mecanismo de caráter permanente para o tratamento da questão, quanto pelo fato de que a participação dos povos indígenas no grupo foi assegurada, o que implicou um reconhecimento, carregado de simbolismo, da capacidade de os sujeitos dos direitos que se discutiam poderem falar por si próprios.

O Relator Especial faz referência a alguns eventos relevantes para a questão realizados, no decorrer do seu mandato, aos produtos desses eventos e seus reflexos no trabalho da Relatoria.

Entre os eventos referidos no relatório estão: *The International NGO on Indigenous and the Land* (Genebra, 1981); *The Conference of Specialists on Ethnocide and*

*Ethnodevelopment* (San José, 1981); *III United Nations Seminar on recourse, procedure and other forms of protection available to victims of racial discrimination* (1981).

José Martinez Cobo cita ainda a realização de mesas-redondas organizadas para discutir o tema, em 1982, pelo *International Institute of Human Rights* (Strasbourg) e pela Faculdade de Direito da University of Santa Clara (Califórnia); além da *II World Conference to Combat Racism and Racial Discrimination* (1983).

A citação desses eventos no documento é sintomática da alteração no *modus operandi* no tratamento da questão dos povos indígenas na seara internacional. Isso porque não se está mais diante de eventos cujo lugar de destaque é legado aos Estados. A participação de estudiosos independentes e/ou oriundos dos quadros das organizações passa a ser uma constante, mas o que é mais expressivo é a ostensiva participação dos próprios povos interessados nas mesas de debates.

É de se sublinhar, portanto, que foi a atuação dos próprios povos indígenas, em articulações com intelectuais e organizações não-governamentais dedicadas à defesa e promoção dos direitos humanos, que gerou as condições para que fossem considerados sujeitos de direitos humanos a partir da constatação e do reconhecimento internacional de suas especificidades e de sua generalizada situação de vulnerabilidade em face das sociedades dominantes.

Uma das principais contribuições legadas pelo Relatório Cobo advém fundamentalmente da definição elaborada para o termo “povos indígenas” e de sua interação com os pontos abordados no estudo. Assim, a mudança no tratamento institucional e as alterações de perspectivas teóricas dos estudos sobre a etnicidade são processos que estiveram, em alguma medida, articulados<sup>34</sup>.

Nesse contexto, suscitou-se fortes questionamentos a perspectivas estabelecidas que serviam de fundamento à doutrina da tutela. Nesse sentido, o Relatório Cobo parece ser o primeiro gesto de rompimento com essa doutrina que foi cultivada por séculos no âmbito de organizações internacionais e dos Estados

O estudo abandonou a perspectiva assimilacionista até então subjacente ao teor das normas relativas aos povos indígenas tanto nos planos internos, quanto no direito internacional. A convergência do Relatório Cobo a alteração do paradigma teórico dos estudos

---

<sup>34</sup> Norbert Rouland (2004) dá ênfase ao fato de que o Relatório Cobo “insiste várias vezes na necessidade de se recorrer à antropologia, seja ela cultural, política ou muito especialmente jurídica, citando até mesmo, neste último ramo, os trabalhos da escola francesa” (p. 429). O autor enfatiza, ademais, que o estudo de José Martinez Cobo “denuncia também o evolucionismo que alcançou uma hierarquização de culturas desfavorável aos autóctones. Insiste na necessidade de levar em consideração as representações jurídicas dos autóctones” (p. 430).

etnológicos está fortemente presente na definição para esses sujeitos de direitos humanos, a seguir reproduzida:

Indigenous communities, peoples and nations are those, which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.

A definição de José Martinez Cobo passou a constituir a base teórica sobre a qual os padrões internacionais passaram a se consolidar. Essa definição possui dois critérios que distinguem os povos indígenas de outras minorias, quais sejam, a centralidade de sua relação com suas terras ancestrais, não só como base econômica, mas também como base da sua identidade social, espiritual e cultural; e a preexistência desses povos ao advento dos colonizadores que os desapropriaram e subordinaram (PETERKE, 2013, p. 64).

Cobo incorpora, na definição, critérios objetivos relativos à ancestralidade e cultura - como religião, o modo de vida no contexto do sistema tribal, relações comunitárias e de parentesco etc - e o critério subjetivo da consciência de pertencimento ao grupo, além de tecer considerações sobre a manifestação cultural da língua.

Há aí uma convergência com os pressupostos subjacentes às constatações empíricas trazidas pelo relatório que apontam para a falsidade da ideia de que os povos indígenas estão desaparecendo ou tendem a desaparecer.

Essa definição consiste no ponto nevrálgico do Relatório Cobo ou, pelo menos, representa o núcleo de irradiação da influência do Estudo na conformação dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos dos povos indígenas. Está aí posta a base teórica que guarnecerá o reconhecimento normativo do direito à autodeterminação dos povos indígenas.

Daí adveio o impulso foi um impulso para que o referido direito passasse a ser enfatizado pelos instrumentos internacionais relativos ao tema que a partir daí passaram a compor o *corpus* normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O Relatório deu ênfase a áreas temáticas que incidem sobre a questão dos direitos dos povos indígenas, o que contribuiu para dar visibilidade política a violações de direitos específicos e consistiu em alerta aos governos nacionais e aos organismos internacionais no sentido da necessidade de proteção normativa específica, tendo em conta os contextos de

violação de direitos.

Nesse sentido, o Relatório dedicou capítulos à análise de questões relativas à saúde, habitação, educação, trabalho, direitos políticos, direitos territoriais, direitos culturais, incluindo os aspectos linguísticos, instituições socioculturais nativas, acesso à justiça etc.

Os povos indígenas da América Latina tiveram especial espaço na construção do estudo realizado por José Martínez Cobo. Entretanto, reconhece-se taxativamente no Relatório a existência e a necessidade de se tratar de povos indígenas de outras partes do mundo.

A amostra de 37 países na qual se baseou o estudo foi definida pela acessibilidade ou inacessibilidade de informação apropriada no decorrer do mandato do Relator Especial. Dos 37 países cujo material correspondeu ao substrato do estudo, 19 são da América Latina e Caribe<sup>35</sup>, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guiana, Guiana Francesa, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname e Venezuela.

Quanto ao impacto que os dados relativos aos povos indígenas da América Latina decerto desempenharam na produção do diagnóstico, na formulação conceitual e nas recomendações e desdobramentos do Relatório Cobo, tendo em conta que esses dados foram provenientes de informes produzidos pelos Estados e por organizações não-governamentais cujas atuações eram centradas na realidade indígena dos países referidos, podemos supor, ainda que precariamente, que as articulações do movimento indígena na América Latina desempenharam efeitos positivos, ainda que limitados, no comportamento dos Estados a respeito da questão.

O contexto de expressiva notabilidade dos povos indígenas da América Latina no Relatório Cobo leva a crer que as repercussões do documento se fizeram sentir de maneira incisiva nos Estados latino-americanos. No entanto, essas repercussões podem não corresponder necessariamente à efetividade ou a *compliance* dos padrões internacionais de proteção que resultaram daí.

Não obstante, é fato que muitos dos pressuposto e da nova ótica em que se baseou o José Martínez Cobo permearam rapidamente as Constituições, especialmente as de alguns países da América Latina e Caribe que, em função de estarem atravessando transições políticas,

---

<sup>35</sup> Nesse sentido, são elucidativas as informações trazidas por Norbert Rouland (2004) quanto ao fato de que os Estados africanos não contribuíram com o estudo. Segundo o autor, José Martínez Cobo “precisou descartar esse continente por falta de informações suficientes, pensando que abrigava os autóctones. A explicação política aqui é evidente; os Estados africanos estão firmemente determinados a evitar toda consagração jurídica de reivindicações que eles julguem perigosas para sua unidade territorial, e reprimem com rigor as atividades de grupos que poderiam vir a exprimi-las” (p. 15).



estavam a adotar novas Cartas Constitucionais.

Essa tendência foi inaugurada com a Constituição da Guatemala, de 1985, ou seja, uma Constituição cuja adoção coincide com a conclusão do Relatório Cobo, do que podemos deduzir uma provável correlação. Em graus diversos, se uniram à Constituição da Guatemala nesse movimento as Cartas Constitucionais da Nicarágua (1987), Brasil (1988), Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1993), Argentina (1994), México (1994), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2012, p. 36).

Em certa medida, o que se tem convencionado chamar de Novo Constitucionalismo Latino-Americano, movimento jurídico-político representado especialmente pelos desdobramentos das Constituições do Equador e da Bolívia que reconheceram o caráter plurinacional desses Estados, reflete o processo de rompimento com os paradigmas normativos colonialistas para o qual o estudo realizado por José Martínez Cobo contribui decisivamente.

### **2.2.2 – A Reunião de especialistas da OIT (1986)**

A intensa discussão sobre o cariz integracionista da C107 e a pressão pela revisão do seu conteúdo impulsionou, em 1985, a decisão do Conselho de Administração da OIT por convocar no ano seguinte uma reunião de peritos com o propósito de reexaminar o enfoque da Convenção.

Interessante observar que a iniciativa da OIT se deu num momento em que o Relatório Cobo já estava vindo à tona e produzindo efeitos junto à ONU do que podemos supor que, ambém no âmbito da OIT, o estudo desempenhou impactos importantes, o que reforça a tese de que ele foi um marco político, teórico e normativo para o tema dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais.

Na reunião, o caráter tripartite de organização da OIT foi observado, de modo que dela participaram empregadores, trabalhadores e representantes dos Estados. No entanto, foram também nomeados para participar da reunião dois especialistas para representar organizações não-governamentais ligadas à questão indígena, um do Conselho Mundial dos Povos Indígenas, outro da *Survival International*, conhecida ONG de caráter transnacional dedicada à causa indígena.

Para a época, essa foi uma iniciativa bastante inovadora. Era a primeira vez que representantes de povos indígenas tinham lugar num fórum dedicado a produzir um tratado internacional. Também pela primeira vez diversos representantes indígenas figuraram como observadores (SWEPTSON, 2015, p. 57; RODRIGUEZ-PIÑERO, 2005, p. 284).]

As conclusões da reunião apontaram para a necessidade de revisão da C107. Concluiu-se que alguns princípios básicos deveriam consistir num eixo dessa reorientação, especialmente o respeito às culturas, formas de vida e instituições tradicionais dos povos indígenas e tribais; e a participação efetiva dessas populações nas decisões de seu interesse (CORDEIRO, 1999, p. 129).

Assim, a tendência à integração da C107 foi reportada como inadequada. Especificamente quanto aos direitos territoriais, a reunião concluiu que eles deveriam ser efetivamente reconhecidos e protegidos.

Deixou-se assentado o caráter de excepcionalidade da remoção desses povos das terras que tradicionalmente ocupam; e consolidou-se o entendimento de que qualquer medida que de algum modo impactasse tais direitos só poderia ser levada a cabo se aos povos indígenas e tribais fosse assegurado o direito de participar plenamente dos procedimentos, oferecendo seu livre consentimento.

Entre 1987 e 1988, a Organização Internacional do Trabalho promoveu consultas a organizações indígenas, governos e especialistas no tema acerca das recomendações produzidas pela reunião de especialistas de 1986, com a finalidade de aprimorar o projeto da Convenção 169, que veio a ser aprovado em 1989.

### ***2.2.3 – Intelectuais, advocacy e difusão transnacional de ideias***

Aos dois eventos anteriormente mencionado, seguiram-se importantes aperfeiçoamentos normativos e institucionais no âmbito do sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Esses aperfeiçoamentos podem ser percebidos, como veremos adiante, na atuação da OIT, especialmente como a edição da C169, quanto na atuação da ONU e OEA.

Antes, porém, de detalharmos tais aperfeiçoamentos, diremos mais algumas palavras a respeito da atuação de intelectuais no contexto de conformação e difusão dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos de povos indígenas e tribais.

Um marco que diz muito acerca do papel e da influência dos intelectuais na agenda internacional dos direitos humanos dos povos indígenas foi o “Simpósio sobre a Fricção Interétnica na América do Sul”, realizado em Barbados, em 1971.

Esse evento, financiado pelo Conselho Mundial de Igrejas e que reuniu antropólogos oriundos de diversos países do continente, deu origem à Declaração de Barbados, intitulada “Pela Liberação do Indígena”. O documento apontava para a necessidade de ruptura radical com práticas colonialistas, trazendo à tona questões como o direito à autogestão e à livre escolha

de alternativas sociais e culturais.

Os subscritores da declaração, entre os quais o antropólogo brasileiro Darcy Ribeiro<sup>36</sup>, defenderam que era dever do Estado garantir o direito dos povos indígenas serem e permanecerem eles mesmos, segundo sua própria especificidade cultural.

Muitos dos estudiosos envolvidos com a temática assumiram posições institucionais importantes nos organismos internacionais e/ou em organizações não governamentais de caráter transnacional, desempenhando o papel crucial de mediar as demandas dos povos indígenas no cenário internacional.

A atuação “prática” conjugada ao ofício intelectual desses profissionais, é fenômeno corrente e mais facilmente apreensível no campo jurídico, mas entre os antropólogos também não é fenômeno novo. Já nas primeiras iniciativas da OIT, esses profissionais fizeram-se presentes (RODRIGUEZ-PIÑERO, 2005, p. 83-113).

A própria construção do campo da antropologia se deu fundada nessa atuação, no contexto colonial, quando foi instrumento dos impérios colonizadores. Essa atuação, entretanto, passou por importantes reconfigurações no curso da história<sup>37</sup>, tendo sido fortemente afetada pela ascensão do paradigma dos direitos humanos.

No contexto dos direitos humanos, essa atuação passou a ser descrita como *advocacy anthropology*, guardando uma relação, ao menos no campo discursivo, com o *empowerment* dos sujeitos pesquisados, e que se apresenta como um exercício nos termos de uma *advocacy with*, isto é, realiza-se em conjunto com sujeitos interessados e tendo em conta seus objetivos<sup>38</sup>. Não obstante, a importância dos intelectuais que atuam a partir dessa base vai além da atuação em contextos específicos.

Uma faceta importante dessa atuação é a da difusão de postulados teóricos na academia, por meio da qual se desenvolvem interações entre esses atores que podem reverberar na

---

<sup>36</sup> No evento, fizeram-se presentes quatro representantes brasileiro: Pedro Agostinho da Silva (Universidade Federal da Bahia, Salvador), Carlos de Araújo Moreira Neto (Universidade de Rio Claro, Brasil), Sílvio Coelho dos Santos (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil) e Darcy Ribeiro (Universidade de Brasília). Apenas esse último, que estava exilado no Chile, assinou o documento. Possivelmente, os demais representantes do Brasil não o fizeram temendo represálias do regime militar.

<sup>37</sup> Sobre o assunto, ver Bastide (2009) e L’Estoile, Neiburg e Sigaud (2002).

<sup>38</sup> “This kind of advocacy is underpinned by a view of scientific research as a process of conversing, ‘engaging’ and interacting with the social phenomenon being investigated. It is assumed that scientific discoveries are inseparably connected to the values, viewpoints and assumptions of the researcher. Knowledge is seen as pluralistic, relativistic and partially socially constructed, depending ultimately on the stance of the scientist. By doing away with the notion of an independent external world that can be investigated objectively, advocacy research evolves as a valid approach to anthropological inquiry with its own methods, concepts and theoretical contributions” (SEITHEL, 2004, p. 11).

socialização dos padrões internacionais de proteção e dos postulados que os sustentam. Duas figuras parecem ser representativas dessas atuações: David Maybury-Lewis (1929-2007) e Rodolfo Stavenhagen (1932-2016).

O primeiro, um professor de antropologia da Universidade de Harvard, desenvolveu estudos antropológicos junto aos índios Xavante no Brasil e foi fundador da Cultural Survival, uma ONG de caráter transnacional sediada nos Estados Unidos cujo foco é a defesa dos direitos indígenas, especialmente dos grupos da América Latina.

Rodolfo Stavenhagen, por sua vez, foi um sociólogo e antropólogo alemão, professor na Universidade Nacional do México (UNAM), radicado nesse país, produziu influentes obras sobre sociologia, antropologia, movimentos camponeses e direitos dos povos indígenas que repercutiram fortemente na América Latina.

Stavenhagen exerceu cargos de direção na UNESCO, foi vice-presidente do Instituto Interamericana de Direitos Humanos, na Costa Rica, foi *chairman* do grupo de especialistas da OIT que avaliaram a revisão da C107, desempenhando considerável influência nos postulados da C169, e ocupou vários cargos na ONU relativos à temática, entre os quais o de primeiro Relator Especial para os Direitos dos Povos Indígenas, quando esse mecanismo foi implementado na ONU, em 2001<sup>39</sup>.

Outros intelectuais de uma geração mais recente desempenharam, e continuam desempenhando, importante papel na difusão das ideias acerca da temática e na socialização dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos de povos indígenas e tribais. Entre esses estudiosos, podemos citar James Anaya, ele próprio indígena e professor de direito internacional da Universidade do Arizona, que sucedeu Stavenhagen na Relatoria Especial da ONU.

Longe de almejarmos personalizar o fenômeno de difusão de ideias e suas relações com a repercussão dos padrões internacionais nos contextos domésticos, esses exemplos são citados com a finalidade de ilustrar que a atividade intelectual capacita-se como um instrumento de construção das condições de possibilidade para as repercussões do direito internacional dos direitos humanos, e nesse sentido, merece atenção principalmente o desenvolvimento dessa dinâmica no âmbito dos países com expressivas demandas relativas aos povos indígenas e tribais.

O papel desempenhado por esses atores, conforme já referido aqui, mostra-se determinante para construção de um ambiente político e social propício a alterações políticas,

---

<sup>39</sup> Para uma visão panorâmica da atuação de Rodolfo Stavenhagen no campo, ver Stavenhagen (2012).

normativas e institucionais, oferecendo legitimidade, por meio da autoridade do discurso científico, às demandas dos povos indígenas e tribais. A produção do Relatório Cobo e a Reunião de especialistas da OIT são, nesse sentido, bastante ilustrativas.

### **2.3 – Aperfeiçoamentos normativos e institucionais para a consolidação de direitos humanos internacionais**

A Organização das Nações Unidas, por seu turno, experimentou um considerável aperfeiçoamento normativo e institucional no tocante aos direitos humanos dos povos indígenas a partir do mandato de José Martínez Cobo. Esse momento pós-Cobo, foi marcado por intensa discussão acerca do conteúdo da Declaração sobre os direitos dos povos indígenas que haveria de ser aprovada. Outro avanço que merece destaque é a incrementação dos mecanismos de proteção aos direitos indígenas no âmbito do Sistema Universal de Direitos Humanos.

As conclusões de José Martínez Cobo ensejaram a criação do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas na ONU Logo após a apresentação dos sumários do Relatório, na 34ª Sessão, a Sub-Comissão de prevenção de discriminação e proteção de minorias propôs a criação GT. Fortemente influenciada pelos dados e informações já apresentadas às Nações Unidas pelo Relator Especial acerca da situação dos povos indígenas no mundo, a proposta foi endossada pela então Comissão de Direitos Humanos.

Em 1982, o Conselho Econômico e Social autorizou a criação do Grupo de Trabalho, que passou a ser o primeiro mecanismo das Nações Unidas para a questão dos povos indígenas.

Em 1983, em histórica decisão, esse mecanismo passou a permitir a participação de representantes e organizações indígenas (DAES, 1995). Desde 1983, o projeto declaração das Nações Unidas a respeito do tema passou a ser aí discutido com a participação dos sujeitos interessados.

A infraestrutura das Nações Unidas conta, atualmente, com três principais espaços institucionais destinados à salvaguarda dos direitos indígenas: o Fórum Permanente para as Questões Indígenas, criado em 2000 e ligado ao ECOSOC; o Relator Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>40</sup>; e o Mecanismo de Expertos sobre os Direitos dos Povos Indígenas, criado em 2007. Esses dois últimos ligados ao Conselho de Direitos Humanos.

---

<sup>40</sup> O mandato de Relator Especial foi estabelecido em 2001 e, desde então, aquele que ocupa essa posição apresenta anualmente, ao Conselho de Direitos Humanos, informes a respeito de variados aspectos referentes aos direitos humanos dos povos indígenas. Desde o estabelecimento da relatoria especial três relatores ocuparam essa posição: Rodolfo Stavenhagen (2001-2008), James Anaya (2008-2014) e Victoria Tauli Corpuz (2014-).

Na esteira da alteração de perspectiva impulsionada pela conclusão do estudo de José Martinez Cobo e, especialmente, pela Reunião de especialistas organizada em 1986 com essa finalidade, a OIT elaborou um novo instrumento internacional dedicado à questão. A Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais da Organização Internacional do Trabalho, de 1989<sup>41</sup>, revisou pressupostos assimilacionistas e o cariz tutelar que caracterizou a Convenção 107.

Esse foi o primeiro instrumento internacional a reconhecer os “povos” indígenas e tribais como sujeitos de direito, no sentido estrito do termo, especialmente se consideramos seu caráter de proteção e promoção a autonomia e que sua elaboração comportou a participação dos interessados.

A questão da autodeterminação ou da livre determinação foi intensamente discutida no processo de produção da norma. A C169 foi aprovada com 328 votos a favor, 1 contra e 49 abstenções, entre as quais a do Estado brasileiro que, por meio do seu delegado, ressaltou “dificuldades de ordem constitucional” (CORDEIRO, 1999, p. 129).

A alteração de perspectiva fica já patente na designação dos sujeitos aos quais se aplica a norma:

a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais;

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.

A C169 estabeleceu ainda a autoidentificação como indígena ou tribal como critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições. Esse é um dado especialmente importante porque privilegia a autonomia desses povos e rompe com a tutela estatal.

---

<sup>41</sup> A C169 foi, até o presente momento, ratificada por 22 países, entre os quais 15 são da América Latina ou do Caribe (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela). Se comparamos com a lista de países referida anteriormente cujas informações a respeito de seus povos indígenas foram incorporadas ao Relatório Cobo, temos que somente quatro daqueles países (El Salvador, Guiana, Guiana Francesa, Suriname) não ratificaram a Convenção. A C169 foi ratificada pelo Estado brasileiro em 2002, entrou em vigor em 25 de julho de 2003 e foi promulgada pelo Decreto 5.051/2004.

A questão dos direitos dos povos indígenas e tribais na normativa internacional se intersecciona de maneira bastante sensível à normatização sobre o meio ambiente. A partir da década de 1970 uma série de normas foram editadas consubstanciando uma subdisciplina do direito internacional, o que se tem convencionado chamar de direito internacional do meio ambiente, com a qual a defesa e proteção dos direitos territoriais tem guardado umbilicais relações.

Nesse sentido, merece menção a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972) da ONU, promulgada no Brasil pelo Decreto 80.978/1977; a Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992), cuja vigência no direito doméstico brasileiro foi promovida pelo Decreto 2.518/1998.

Esses aperfeiçoamentos normativos experimentados pelo direito internacional do meio ambiente ajudaram a conformar uma agenda político-normativa internacional a partir da qual a noção de desenvolvimento, que até então supervalorizava o crescimento econômico, passa a ser problematizada.

Nesse sentido é que, em 1986, as Nações Unidas trazem à tona a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento problematizando o economicismo arraigado no tratamento da questão. Nessa Declaração, o desenvolvimento passa a ser tratado como um direito humano, quer sob o ponto de vista individual, quer sob o ponto de vista coletivo, direcionado à melhoria qualitativa das condições de vida.

Ao passo em que possui caráter mais protetivo que promocional, o direito ao desenvolvimento aproxima-se da noção de democracia participativa e incorpora padrões ambientais transnacionais, além de realçar a solidariedade intergeracional e os direitos sociais e culturais de coletividades atingidas pelos impactos socioambientais das externalidades econômicas (FEITOSA, 2013, p. 174).

Nesses termos, o direito ao desenvolvimento compreende, inclusive, o direito dessas coletividades ao não desenvolvimento conforme parâmetros e condicionamentos externos que sejam interpretados como ameaças à manutenção de uma territorialidade específica ou a um modo de vida que se pretende preservar.

O reconhecimento do desenvolvimento como um direito humano impactou consideravelmente a agenda político-normativa relacionada à proteção e defesa dos direitos humanos de povos indígenas e tribais e de outros grupos que se disintegram das sociedades dominantes a partir do acionamento de identidades coletivas específicas, que não correspondem necessariamente a distintivos étnicos, como é o caso de outros povos e comunidades tradicionais.

É também de especial relevância para a compreensão da questão a incisiva disseminação da noção de desenvolvimento sustentável que entrou decisivamente no cenário das grandes questões internacionais com a publicação do Relatório Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, em 1987.

A noção de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade carregam consigo um forte significado político e uma relação estreita com o ideal de justiça social. A preocupação do desenvolvimento sustentável, tal como expresso pelo Relatório Brundtland, não é, *prima facie*, com o meio ambiente, mas com os potenciais impactos do modelo de desenvolvimento econômico, até então seguido sem muitos questionamentos, sobre as necessidades humanas básicas.

Está aí pressuposta, portanto, a existência de necessidades fundamentais para o ser humano. Ademais, essas necessidades são elevadas à condição de princípio normativo, o que deixa entrever o alinhamento dessa concepção a uma visão de justiça específica.

Nesse sentido, o nexó entre sustentabilidade e justiça não é meramente contingente, mas engendra uma relação teórica e normativa em termos de princípio. Desse modo, a sustentabilidade desponta como um requisito precondicional para que a ideia de justiça social como satisfação de necessidades humanas faça sentido<sup>42</sup>.

Outro instrumento normativo de suma relevância para o processo de conformação dos direitos humanos internacionais dos povos indígenas e tribais é a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005). Essa Convenção consiste no desdobramento da Declaração Universal da Diversidade Cultural (2001) e foi promulgada no Brasil pelo Decreto 6.177/2007. Seu texto faz referência explícita a povos indígenas, povos autóctones e minorias.

Pela multiplicidade de designações que utiliza, esse último instrumento tem sido acionado na academia e pelos movimentos sociais como um dos marcos legais de reconhecimento da diversidade que caracteriza os povos e comunidades tradicionais (SHIRAISHI NETO, 2007).

Os aperfeiçoamentos político-normativos decorrentes das intersecções entre o direito humano ao desenvolvimento e os direitos humanos internacionais dos povos indígenas levou a que o núcleo do direito dessas coletividades ao desenvolvimento passasse a comportar um

---

<sup>42</sup> “O conceito de DS do Relatório Brundtland pressupõe um conceito de sustentabilidade mínima e a existência de aspectos do meio ambiente sem os quais não podemos satisfazer as necessidades humanas básicas. Se não mantivermos um padrão mínimo de qualidade da atmosfera, dos solos, dos recursos hídricos, a possibilidade de satisfazer necessidades humanas básicas poderá ficar comprometida. Então, garantir esses recursos ambientais não se coloca como uma questão puramente econômica, mas de justiça social” (LENZI, 2006, pág. 106)



conjunto de direitos humanos reconhecidos em âmbito internacional.

Nesse sentido, estão aí conjulgados: o direito à autodeterminação; o direito à manutenção da própria cultura; o direito à opção por um processo próprio de desenvolvimento; o direito ao território e à utilização dos recursos naturais; o direito à participação; o direito à melhoria das condições econômicas e sociais; o direito à saúde; o direito à previdência social; o direito à educação; o direito ao trabalho e à obtenção de renda; o direito à cooperação etc. Quando aplicada em relação aos índios e às suas coletividades, a noção de desenvolvimento aparece como etnodesenvolvimento, cuja face jurídica é o direito humano ao desenvolvimento das comunidades indígenas (ANJOS FILHO, 2009).

Importante notar que o conceito de etnodesenvolvimento foi formulado por Rodolfo Stavenhagen no contexto da *Reunión de Expertos sobre Etnodesarrollo y Etnocidio en América Latina*, promovida pela UNESCO e pela FLACSO, em 1981, em San José de Costa Rica, e já apareceu como um dos eixos norteadores do Relatório Cobo.

Esse conceito propôs uma natureza de desenvolvimento “alternativo” que respeitasse e levasse em consideração os interesses de povos até então alvo dos chamados “programas de desenvolvimento”, como aquele do qual já tratamos implementado pela Organização do Trabalho.

Assim, o etnodesenvolvimento não consiste em mero desdobramento do conceito de desenvolvimento, até então corrente nos estudos econômicos produzido na Europa e nas Américas. Ao contrário, no conceito de etnodesenvolvimento está implicada uma crítica substantiva às teorias desenvolvimentistas (OLIVEIRA, 2006, p. 47).

Nos instrumentos normativos internacionais mais recentes dedicados à questão, como as Declarações das Nações Unidas (2007) e Americana (2016) sobre os direitos dos povos indígenas, vê-se com nitidez a imbricação entre o direito humano ao desenvolvimento e outros direitos específicos, como aqueles de natureza territorial.

A Declaração das Nações Unidas sobre direitos dos povos indígenas começou a ser discutida, como já abordado aqui, na década de 1980, mas só em 2007 o projeto logrou ser aprovada pela ONU. A principal razão da demora na aceitação do projeto consistiu na resistência dos Estados em reconhecer aos povos indígenas o direito à autodeterminação, dissenso que também se fez sentir na elaboração da C169.

Com a Declaração da ONU, concretizou-se o reconhecimento a esse direito no seu aspecto interno que, excluindo a possibilidade de secessão, corresponde a dizer que os povos indígenas têm o direito a autonomia política, dentro das fronteiras do Estado, cultural, linguística etc (HEINTZE, 2009, p. 319 e ss.; ANAYA, 2005, p. 135 e ss.).

Ancorada neste fundamento, o documento reconhece um amplo espectro de direitos humanos básicos e liberdades fundamentais aos indígenas, como o direito coletivo à posse territorial, uso e controle de suas terras e recursos naturais, direito a desenvolver suas próprias instituições políticas, religiosas, culturais e educacionais, proteção à propriedade cultural e intelectual etc.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), acompanhou a tendência de reconhecimento dos direitos humanos internacionais dos povos indígenas. Em 1989, a Assembleia Geral resolveu criar um instrumento próprio a respeito da questão, e uma minuta de Declaração foi aceita pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1996, passando a ser objeto de aperfeiçoamento por um grupo de trabalho específico.

Importantes avanços têm sido registrados também acerca das comunidades quilombolas no âmbito do sistema interamericano (DULITZKY, 2010), a quem a noção de etnodesenvolvimento passa também a ser aplicada, em estrita relação com a questão territorial.

Essa extensão da noção de etnodesenvolvimento à comunidades quilombolas é observada no contexto brasileiro, o que aponta para as reconfigurações pelas quais tempassado a questão dos direitos territoriais no país, graças aos esforços de ressemantização de categorias teóricas e jurídicas que influenciará dispositivos normativos relativos à efetivação dos direitos territoriais desses grupos bem como a configuração da agenda de políticas públicas que começou a ser formulada principalmente a partir de 2003.

É de se destacar ainda que a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem desenvolvido vasta jurisprudência sobre a questão. Em função do grande contingente de povos indígenas americanos e dado o escopo de nossa análise aqui, o papel do Sistema Interamericano é de grande relevo.

Heintze (2010) destaca que, apesar das dificuldades que caracterizaram a discussão do tema no âmbito da OEA, a “CIDH sem dúvida influenciou bastante a formação de opinião na América Latina, colocando na ordem do dia da política o problema dos direitos indígenas” (p. 318). Após 17 anos, o projeto de Declaração sobre o tema foi finalmente aprovado pela Assembleia Geral da OEA no mês de junho deste ano de 2016.

Em geral, a recente Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas se alinha aos dispositivos da C169 (1989) e da Declaração da ONU (2007), e inova ao tratar de temas não contemplados nas normas internacionais anteriores: o reconhecimento e o respeito dos Estados ao caráter pluricultural e multilíngue dos povos indígenas (art. II), reconhecimento da personalidade jurídica dos povos indígenas (art. IX), O direito dos povos indígenas de manter e promover seus próprios sistemas de família (art. XVIII), e o direito de povos indígenas em

isolamento voluntário ou em contato inicial de permanecerem nessa condição e de viver livremente e de acordo com suas culturas (art. XXVI).

Tanto a C169 da OIT (1989), quanto as Declarações da ONU (2007) e da OEA (2016) sobre direitos humanos dos povos indígenas reconhecem o direito dos povos indígenas de serem consultados livre, prévia e informadamente, mediante procedimentos que garantam sua efetiva participação, sobre medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los. Essa é uma questão de especial relevância para o conjunto de desafios atuais pertinentes à efetividade dos direitos humanos dos povos e comunidades tradicionais no Brasil.

## **2.4 – A superação normativa do paradigma integracionista pelo direito à autodeterminação dos povos indígenas e tribais**

Genericamente, o direito à autodeterminação encontra lugar de destaque no Direito Internacional, e especificamente no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, estando estabelecido, entre outros instrumentos normativos, nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966.

Não obstante, os questionamentos acerca do conteúdo e da extensão desse princípio, especialmente no que tange à sua aplicação aos povos indígenas foram constantes no processo de conformação de padrões internacionais de proteção a esses grupos

Anjos Filho (2013) destaca que é ao temor de que o direito dos povos indígenas à autodeterminação represente ameaça à integridade territorial estatal que se deve a forte resistência histórica dos Estados em reconhecê-lo. Isto porque, frequentemente, a pujante identidade cultural dos povos indígenas é vista com desconfiança e como indicativa de riscos de iniciativas de secessão. Foi em razão desses temores que a C169 fez expressa observação no sentido de afastar a possibilidade de secessão<sup>43</sup>.

Essa resistência aparece como a principal marca dos debates relativos à produção de normas internacionais de proteção aos direitos humanos desse segmento social.. Foram as dificuldades inerentes à produção de consensos em torno do direito dos povos indígenas à autodeterminação o que representou o principal motivo para os projetos das Declarações relativas ao tema, nas Nações Unidas e na Organização dos Estados Americanos, tramitassem

---

<sup>43</sup> “A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional”(3).

por mais de duas décadas nas instâncias das respectivas organizações internacionais.

O temor da secessão como corolário da resistência dos Estados a reconhecer o direito à autodeterminação dos povos indígenas, e seu reflexo no teor das normas internacionais, atribui um conteúdo estatocêntrico ao princípio, o que, segundo Anaya (2004), revela um anacronismo em um mundo em que as fronteiras dos Estados tem significado menos e não coincidem com todas as esferas significativas de associação humana.

O autor rechaça a ideia de que a autodeterminação, em sentido amplo, equivale ao direito de formação de um estado independente, e propõe uma interpretação segundo a qual o princípio possui características substantivas e reparativas.

No que tange às primeiras, ele chama atenção para o fato de que a autodeterminação possui um aspecto constitutivo que requer que o desenho institucional e as instituições de governo reflitam o resultado de processos guiados pela vontade do povo ou dos povos governados. Anaya se refere ainda ao aspecto continuado da autodeterminação que, por sua vez, exige que o desenho das instituições políticas, independentemente dos processos que levem à sua criação ou transformação, permita que as pessoas vivam e se desenvolvam livremente de forma permanente.

Analizando as normas internacionais relativas aos povos indígenas que desenvolvem os elementos da autodeterminação, o autor deduz as seguintes categorias: não discriminação, integridade cultural, terras e recursos, desenvolvimento e bem-estar social, e autogoverno.

O extensivo escrutínio, que James Anaya realiza, do direito internacional, convencional e consuetudinário, aplicado aos povos indígenas, deixa patente o fato de que de uma observância adequada do princípio da autodeterminação dos povos indígenas, depende o reconhecimento e a efetividade de uma extensa gama de direitos humanos básicos que lhes são devidos.

A propósito do objeto de estudo desta dissertação, pode-se deduzir, do posicionamento de James Anaya (2004), que, sob sua ótica, as recentes Declarações das Nações Unidas (2007) e Americana (2016) sobre direitos dos povos indígenas, antes de serem insumos para a construção do costume internacional a respeito do tema, já expressam o direito costumeiro internacional.

Segundo o referido autor, a C169 é parte de um conjunto mais amplo de normas que podem ser consideradas como um novo direito consuetudinário internacional em matéria indígena. Se levamos em consideração que as bases das referidas declarações, já estão delineadas naquela Convenção, essa parece ser uma interpretação razoável, embora sua operacionalização para fins de efetivação e exigibilidade de cumprimento pelos Estados não

seja procedimento dos mais simples<sup>44</sup>.

Anaya (2004) sustenta ainda que nenhuma consideração sobre direitos dos povos indígenas no direito internacional seria completa se uma consideração do princípio da autodeterminação. Para ficarmos num exemplo emblemático, podemos citar os aspectos constitutivos e reparatórios constantes do direito à consulta livre, prévia e informada, consignado na C169 e na recente Declaração da OEA.

Em resumo, o direito à consulta livre, prévia e informada consigna que os povos indígenas devem ser ouvidos e suas posições considerados sempre que medidas legislativas, executivas ou de entes privados lhes afetarem diretamente<sup>45</sup>.

Esse é um direito que decorre diretamente do princípio da autodeterminação e de que depende uma série de direitos indígenas, que encontram-se entrelaçados, como o direito à terra e aos recursos naturais, a integridade cultural, bem-estar etc, e que tem sido estendido, como teremos a oportunidade de tratar nesse trabalho, a outros povos e comunidades tradicionais.

---

<sup>44</sup> “Since the 1970s, the demands of indigenous peoples have been addressed continuously in one way or another within the United Nations and other international venues of authoritative normative discourse. The extended multilateral discussion promoted through the international system has involved states, nongovernmental organizations, independent experts, and indigenous peoples themselves. It is now evident that states and other relevant actors have reached a certain new common ground about minimum standards that should govern behavior toward indigenous peoples, and it is also evident that the standards are already in fact guiding behavior. Under modern theory, such a controlling consensus, following as it does from widely shared values of human dignity, constitutes customary international law” (ANAYA, 2004, p. 61).

<sup>45</sup> Sobre o assunto, ver estudo desenvolvido por César Rodríguez-Garavito (2012).

### **3 AS REPERCUSSÕES DOS PADRÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO SOBRE OS DIREITOS TERRITORIAIS NO BRASIL**

Nas décadas anteriores à promulgação da Constituição de 1988, estratégias jurídicas e políticas ofereceram as condições práticas para a espoliação de territórios tradicionalmente ocupados. Essas práticas foram respaldadas inclusive por agências governamentais responsáveis pela proteção dos direitos indígenas, como foi o caso do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) de cuja atuação escusa, que incluía certificações questionáveis de inexistência de populações indígenas em determinadas áreas, originaram-se violentos conflitos territoriais que perduram até os dias atuais.

O tratamento dado à questão pela CRFB/88 se contrapôs a esse cenário. Os debates na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) que produziu a atual Constituição brasileira transcorreram num momento decisivo, no campo internacional, para a produção de padrões de proteção aos povos e comunidades tradicionais. Naquele contexto, eram recentes a publicação do Relatório Cobo, bem como a aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre o direito ao desenvolvimento e a publicação do Relatório Brundtland - “Nosso Futuro Comum”.

Estava também em curso o processo de discussão, no âmbito da Organização do Internacional do Trabalho, para a revisão da C107, inclusive com consultas aos Estados e aos sujeitos interessados. Ademais, o Grupo de Trabalho sobre povos indígenas das Nações já possuía a incumbência de produzir uma Declaração a respeito do tema, iniciativa que também já começava a ser discutida no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

As alterações no campo dos direitos territoriais trazidas pela CRFB/88 converge é produto de interações estabelecidas entre o processo em curso em âmbito internacional e o ambiente sociopolítico interno. A análise das articulações para a alteração da perspectiva constitucional, durante os anos que antecederam a promulgação da CRFB/88, demonstra a quão decisiva foi a atuação de atores da sociedade civil, notadamente dos estudiosos da área, de juristas comprometidos com a causa, e da ala progressista da Igreja Católica.

Nesse sentido, as repercussões do processo de conformação de padrões internacionais de proteção aos direitos humanos na formulação dos dispositivos constitucionais relativos aos povos indígenas e quilombolas está intimamente associada à mediação de atores da sociedade civil.

O tratamento dado pela CRFB/88 aos direitos étnico-territoriais estava em sintonia com as mobilizações internacionais pela superação do paradigma integracionista, na esteira do que já propugnava o Relatório Cobo e em consonância com as conclusões a que chegaram os

especialistas reunidos em Genebra, em 1986, para discutir reformulação da perspectiva da C107 da OIT. Nesse sentido, pode-se dizer que a CRFB/88 se “antecipou”, em alguns aspectos, à inovação trazida ao arcabouço jurídico internacional de proteção direitos humanos dos povos indígenas e tribais no ano seguinte (1989) com a Convenção 169 da OIT.

Os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais incorporados à Constituição de 1988 (CRFB/88) abrangeram de modo explícito somente as comunidades indígenas (art. 231) e as “remanescentes de quilombos” (art. 68/ADCT), de modo que a formalização de garantias territoriais a coletividades que acionam outros modos de identidade a partir da retórica da *tradicionalidade* como legitimação da titularidade de direitos coletivos específicos se deu, nos anos posteriores, principalmente por meio da legislação infraconstitucional voltada para a questão ambiental e em normatizações internacionais das quais o Estado brasileiro é signatário.

A despeito de os direitos territoriais de outros povos e comunidades tradicionais, que não os indígenas e quilombolas, não estarem explicitados no Texto Constitucional, o espaço que a questão ambiental adquiriu a partir dali já sinalizava nesse sentido. E, também aí, em função da repercussão de padrões internacionais no contexto brasileiro.

As mudanças no cenário internacional no qual se observou certa generalização de um discurso favorável à preservação ambiental convergiram para o avanço da questão ambiental nos debates públicos. Uma agenda política supranacional na qual a questão ambiental ganha centralidade ensejou um movimento de reconfiguração institucional do tratamento do tema nos âmbitos nacionais levando a que as Constituições de diversos países incorporassem normas atinentes à tutela do meio ambiente, entre as quais a CRFB/88 (art. 225) (ACSELRAD, 2008).

Em consonância com a tendência internacional, a constitucionalização da temática ambiental no Brasil incrementou o arcabouço jurídico-institucional destinado ao tratamento da questão pelo Estado, advindo daí reconfigurações expressivas, dentre as quais: o surgimento e/ou o remodelamento de agências de controle ambiental; a produção de normas destinada à punição de delitos ambientais; a criação institutos legais de mediação e regulação dos conflitos, com especial protagonismo do Ministério Público (ALONSO; COSTA, 2002).

Nesse contexto, observa-se ademais a constituição de fóruns de tomadas de decisão mais abertos à participação de determinados agentes, sendo aqui decisivo o papel que os povos e comunidades tradicionais passaram a desempenhar a partir de então, em articulação com outros atores, levando a que direitos territoriais específicos também passassem a ser por eles titularizados.

Argumentamos neste capítulo que o processo de conformação dos padrões

internacionais de proteção aos povos indígenas e tribais constitui uma decisiva fonte de legitimidade para a reformulação, produção, e para o tratamento hermenêutico de normas relativas aos direitos territoriais no Brasil. Entretanto, as interações entre os padrões internacionais e o contexto político-normativo interno não corresponde a um processo que se desenvolve linearmente.

Essa dinâmica é permeada por constantes tensionamentos que da atuação de grupos de interesse, refratários aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, que também buscam sustentação para seus posicionamentos em estudiosos dedicados ao tema, posicionando-se em espaços institucionais, na própria estrutura estatal e fora dela, a fim de fazer valer seus pontos de vistas e seus interesses preponderantemente econômicos. Merece destaque o fato de que a atuação política de tais grupos possui notável espaço no poder legislativo onde desempenham influência considerável na pauta referente ao tema dos direitos territoriais, trazendo iminentes ameaças de retrocessos à tona.

Também agentes estatais atuam mediando as interações entre os padrões internacionais de proteção e a ordem jurídico-política interna, em articulação com os sujeitos interessados ou com outros agentes da sociedade civil. Nesse sentido, são destacados o papel desempenhados pelo Ministério Público, no exercício de seu mister constitucional.

Um dado de especial relevância para a compreensão das reconfigurações dos direitos territoriais no Brasil diz respeito aos efeitos advindos do reconhecimento da aplicabilidade do princípio da autodeterminação aos povos indígenas por normas internacionais de proteção aos direitos humanos. É que seu impacto, no caso brasileiro, não ficou restrito aos direitos dos povos indígenas.

O conteúdo do princípio à autodeterminação tem sido manejado estrategicamente em benefício de outros povos e comunidades tradicionais e adaptado às suas peculiaridades históricas, sociais e culturais. Essa tem sido uma estratégia que tem surtido efeitos positivos no sentido de reconhecer algum grau de autonomia e maior possibilidade de participação política a essas comunidades.

Nesse sentido, o conteúdo das normas que atualmente cuidam dos direitos territoriais das comunidades quilombolas e de outras comunidades tradicionais denota essa aproximação que, em grande medida, foi viabilizada pela própria articulação conjunta dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais. Para além de impactar diretamente a questão dos direitos territoriais no Brasil, os padrões internacionais de proteção constituem insumo para a formulação de uma agenda de políticas públicas específica dedicada aos povos e comunidades tradicionais.



### 3.1 – As articulações para a alteração da perspectiva constitucional

Os debates que se deram na década anterior à promulgação da CRFB/88, no tocante aos direitos indígenas, estavam sintonizados com os acontecimentos no campo dos direitos humanos em nível internacional. Nesse contexto, tiveram importante papel os representantes de alas progressistas da Igreja Católica

Já na década de 1970, em período de recrudescimento do regime militar, foi criado o Conselho Indigenista Missionário, ligado a Conferência Nacional dos índios do Brasil, que desde então tem desempenhado um relevante papel de mediador na reconfiguração dos direitos territoriais no Brasil e no seu alinhamento aos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos.

Ainda quanto à atuação da igreja católica nesse período, religiosos de linha progressista denunciaram, por meio do documento “Y-Juca-Pirama – O índio: aquele que deve morrer”, os massacres contra os povos indígenas do Brasil, anunciando que nada fariam em colaboração com aqueles que visam ‘atrair’, ‘pacificar’ e ‘acalmar’ os índios para favorecer os latifundiários e exploradores de minério.

Segundo Lacerda (2008), o CIMI assumiu como base de sua ação missionária a proposta do referido documento, impulsionando o ressurgimento do protagonismo dos povos indígenas na conquista de direitos, na reafirmação de suas identidades próprias e na definição de seu futuro:

Os primeiros passos para esta virada foram dados com a realização das chamadas Assembleias de Chefes indígenas, inicialmente organizadas pelas unidades regionais do Cimi. Levantamento efetuado pela antropóloga Maria Helena Ortolan Matos informa que de 1974 a 1984 foram realizadas em todo o país 57 destas assembleias indígenas. Segundo, Preziosi, tais experiências marcaram “a volta não apenas da *fala do índio*, mas também de sua *organização*” (LACERDA, 2008, p. 28).

Toda a década de 1980 foi marcada por essas articulações das quais tomara parte também juristas, antropólogos e outros intelectuais. Importantes eventos científicos foram realizados nesse sentido e deles resultaram obras que fundadas nos fundamentos teóricos que alicerçavam a virada paradigmática em curso no contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, consistiam em instrumentos de mediação entre esse movimento e o contexto político-jurídico brasileiro:

A questão dos direitos indígenas ia assim ganhando corpo através de debates como reunião “o índio perante o direito”, patrocinada pelo Programa de Pós-Graduação

em Ciências Sociais da UFSC e *Cultural Survival* (1980); a Mesa-Redonda realizada na 33ª Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) – 1981; a reunião o índio e os direitos históricos, patrocinada no mesmo ano pela CPI-SP e ABA. O painel “o índio e o direito” promovido pela OAB-RJ (1981); A Mesa-Redonda “O índio e a cidadania” durante a 13ª Reunião da ABA (1982); e o painel a “A cidadania e a questão étnica”, promovido pelo Departamento de Sociologia da UnB (LACERDA, 2008, p. 30).

Para fim de compreender como essas articulações se davam transnacionalmente, são especialmente relevantes as considerações de Laraia (2008) acerca das relações de Maybury-Lewis com o Brasil:

Tendo vivido no Brasil durante os anos da ditadura militar, quando um discurso desenvolvimentista ameaçava os direitos indígenas, David participou de várias manifestações realizadas no exterior em favor das populações indígenas brasileiras. Em 1972, juntamente com Pia, sua companheira de pesquisas e de toda a vida, fundou a *Cultural Survival*, uma organização não-governamental, sediada em Cambridge, com a finalidade de ‘defender os direitos, as vozes e as visões dos povos indígenas de todo o mundo’. Essa instituição financiou diversos projetos no Brasil, inclusive um seminário organizado por Sílvia Coelho dos Santos em Florianópolis, em 1980, que reuniu antropólogos e advogados empenhados na defesa dos direitos indígenas brasileiros” (LARAIA, 2008, p. 12).

A publicação de duas obras nesse contexto nos oferece alguns elementos acerca das interações entre as mobilizações internas e as alterações no âmbito dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos.

A primeira delas “Sociedades Indígenas e o Direito – uma questão de direitos humanos”, de 1983, organizada por Sílvia Coelho dos Santos, Dennis Wernner, Neusa Bloemer e Aneliese Nacke, denota que a questão dos direitos humanos internacionais já permeava as discussões a respeito do tema de maneira clara desde o início da década de 1980. A segunda obra, “Os Direitos do Índio – ensaios e documentos”, organizada por Manuela Carneiro da Cunha, em 1987, ou seja, durante a Constituinte faz clara referência a todas as normas internacionais pertinentes ao tema, dando especial destaque ao debate que estava em curso acerca da alteração de perspectiva da OIT a respeito da questão dos povos indígenas e tribais.

No caso das comunidades quilombolas, a categoria tida como representativa das demandas por regularização fundiária dessas comunidades foi expressa, inicialmente, por “comunidades negras rurais”. A série de emendas apresentadas pelos Deputados Constituintes expressavam a preocupação com o fato de que a titulação das terras não deveria formar guetos e com o dever do Estado brasileiro em saldar.

No entanto, Arruti (2006) cita o depoimento de um assessor da Comissão de índios, negros e minorias, na Assembleia Constituinte para quem o artigo 68 teria sido algo

improvisado, sem uma proposta clara ou original e maiores discussões posteriores. De uma análise detida da documentação histórica relativa às discussões a respeito do tema na Constituinte, Arruti conclui que “tanto o desconhecimento sobre a realidade fundiária de tais comunidades por parte dos constituintes quanto o contexto de comemoração do Centenário da Abolição” formaram o caldo ideológico” para que a questão dos direitos territoriais das comunidades quilombolas aparecessem na CRFB/88 (p. 68).

### 3.2 – Os direitos étnico-territoriais na Constituição de 1988

No caso dos direitos territoriais quilombolas não é possível vislumbrar interações tão significativas, no momento da Constituinte, com o debate internacional como no caso da questão indígena. Isso talvez explique o fato de que, como veremos, o dispositivo relativo aos “remanescentes de quilombos” fosse ressemantizado, aí sim, com base nos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos.

No caso dos povos indígenas, as articulações reverberaram significativamente no Texto Constitucional (art. 231 e 232), e as definições e pressupostos ali presentes convergem de maneira significativa com a perspectiva que norteava o Relatório Cobo.

A inserção do direito à reprodução física e cultural no Texto Constitucional parece ter tido origem no anteprojeto de Constituição elaborado por Fábio Konder Comparato a pedido do Partido dos Trabalhadores para servir de base às discussões internas e informar a tomada de posição política do partido.

Em obra publicada no contexto da Assembleia Nacional Constituinte na qual apresenta seu anteprojeto, o autor destaca que, a propósito dos direitos indígenas:

[...] o grande princípio a ser inscrito na Constituição, neste capítulo, é o direito dos povos indígenas de conservar sua identidade cultural; ou seja, exatamente o oposto do que durante séculos, com boas ou más intenções, se procurou fazer, com ideia de civilizar os selvagens (COMPARATO, 1987, p. 67)

A esse respeito são elucidativas as palavras de José Afonso da Silva ao tratar dos artigos pertinentes aos povos indígenas na CRFB/88 em seu já clássico *Comentário contextual à Constituição*:

O sentimento de pertinência a uma comunidade é que identifica o índio. A dizer, é índio quem se sente índio. Essa auto-identificação, que se funda no sentimento de pertencimento a uma comunidade indígena, e a manutenção dessa identidade, fundada na continuidade histórica do passado pré-colombiano que reproduz a mesma cultura,

constituem o critério fundamental para identificação do índio brasileiro. Essa permanência, em si mesma, embora interagindo um grupo com outros, é que lhe dá a continuidade étnica identificadora (SILVA, 2007, p. 866).

No caso das comunidades quilombolas, como já dito, o dispositivo que trata da questão foi incorporado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

**Art. 68.** Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Segundo Arruti (2006), esse novo artigo constitucional implica uma inovação não só no plano do direito fundiário, mas também no plano do imaginário social, da historiografia, dos estudos antropológicos e sociológicos sobre populações camponesas e no plano das políticas locais, estaduais e federais que envolvem tais populações.

Em busca da definição do que sejam “comunidades remanescentes dos quilombos”, o sentido que a historiografia empresta ao termo quilombo, e a carga semântica presente em “remanescentes”, não se colocam como ferramentas discursivas aptas a firmar juridicamente esse novo sujeito de direitos. É que, considerado e sua literalidade, o dispositivo poderia padecer de eficácia, porque muito provavelmente perderia seu objeto.

### 3.3 – Povos indígenas, etnogênese e demandas territoriais

A respeito da mudança de perspectiva da CRFB/88, Colaço (2006) diz que

[...] finalmente os índios passam a ser sujeitos e protagonista do processo de elaboração de leis que dizem respeito aos seus próprios interesses, graças à atuação direta das lideranças indígenas e das entidades de apoio a sua causa. A Constituição estabelece novos elementos jurídicos para fundamentar as relações entre os índios e os não-índios e garantir a manutenção de seus direitos diante da sociedade nacional. A partir deste momento podemos chamar estes direitos de direitos indígenas (elaborados pelos diretamente interessados) e não mais indigenistas (elaborado pelos não índios). (p. 08).

Colaço (2006) enfatiza, assim, que uma das novidades trazidas pela CRFB/88 no tocante à temática indígena é que “se acabaram as perspectivas assimilacionistas e integracionistas das constituições anteriores, o índio adquire o direito à alteridade, isto é, respeita-se a sua especificidade étnico-cultural, garantindo a ele o direito de ser e permanecer sendo índio” (p. 08).

A orientação dos padrões internacionais de proteção aos direitos dos povos indígenas e sua incorporação pela legislação brasileira impulsionou o processo denominado etnogênese, que abrange tanto a emergência de novas identidades como a reinvenção de etnias já conhecidas. Foi através desse processo, por exemplo, que se assistiu após a promulgação da Constituição de 1988 a um crescimento considerável de comunidades que passaram a se afirmar indígenas, notadamente no Nordeste do Brasil.

Coletividades antes direcionadas ao esquecimento de suas identidades, são impulsionadas à articulação política. Para tanto, foi determinante o manejo estratégico do conteúdo do princípio da autodeterminação, especialmente de seus desdobramentos no rompimento com as facetas mais assujeitadoras da tutela estatal e no estabelecimento do critério da autoatribuição identitária como o definidor de determinado indivíduo ou coletividade como indígena.

Nesse sentido, as relações de dominação e possibilidades políticas de reivindicação pública pela modificação do *status quo* dão a tônica dos chamados processos etnogenéticos. Para Bartolomé (2006), a etnogênese foi e é um processo histórico constante que reflete a dinâmica cultural e política das sociedades anteriores ou exteriores ao desenvolvimento dos Estados nacionais da atualidade.

Ao processo básico de configuração e estruturação da diversidade cultural humana está associado o processo de construção de uma identificação compartilhada, com base em uma tradição cultural preexistente ou construída que possa sustentar a ação coletiva. Oliveira (2004) observa que é a partir de fatos de natureza política – demandas quanto a terra e assistência formuladas ao órgão indigenista – que os atuais povos indígenas do Nordeste são colocados como objeto de atenção para os antropólogos. Para este autor, a presença colonial instaurou uma nova relação da sociedade com o território, deflagrando transformações em múltiplos níveis de sua existência sociocultural.

Colaço (2006) enfatiza, assim, que uma das novidades trazidas pela CRFB/88 no tocante à temática indígena é que “se acabaram as perspectivas assimilacionistas e integracionistas das constituições anteriores, o índio adquire o direito à alteridade, isto é, respeita-se a sua especificidade étnico-cultural, garantindo a ele o direito de ser e permanecer sendo índio” (p. 08).

A orientação dos padrões internacionais de proteção aos direitos dos povos indígenas e sua incorporação pela legislação brasileira impulsionou o processo denominado etnogênese, que abrange tanto a emergência de novas identidades como a reinvenção de etnias já conhecidas. Foi através desse processo, por exemplo, que se assistiu após a promulgação da

Constituição de 1988 a um crescimento considerável de comunidades que passaram a se afirmar indígenas, notadamente no Nordeste do Brasil.

Coletividades antes direcionadas ao esquecimento de suas identidades, são impulsionadas à articulação política. Para tanto, foi determinante o manejo estratégico do conteúdo do princípio da autodeterminação, especialmente de seus desdobramentos no rompimento com as facetas mais assujeitadoras da tutela estatal e no estabelecimento do critério da autoatribuição identitária como o definidor de determinado indivíduo ou coletividade como indígena.

Nesse sentido, as relações de dominação e possibilidades políticas de reivindicação pública pela modificação do *status quo* dão a tônica dos chamados processos etnogenéticos. Para Bartolomé (2006), a etnogênese foi e é um processo histórico constante que reflete a dinâmica cultural e política das sociedades anteriores ou exteriores ao desenvolvimento dos Estados nacionais da atualidade.

Ao processo básico de configuração e estruturação da diversidade cultural humana está associado o processo de construção de uma identificação compartilhada, com base em uma tradição cultural preexistente ou construída que possa sustentar a ação coletiva. Oliveira (2004) observa que é a partir de fatos de natureza política – demandas quanto a terra e assistência formuladas ao órgão indigenista – que os atuais povos indígenas do Nordeste são colocados como objeto de atenção para os antropólogos. Para este autor, a presença colonial instaurou uma nova relação da sociedade com o território, deflagrando transformações em múltiplos níveis de sua existência sociocultural.

Frente a esse estado de desagregação sociocultural, o autor lança mão da noção de *territorialização*, compreendida como um processo de reorganização cultural, que implicaria a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora; a constituição de mecanismos políticos especializados; a redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; e a reelaboração da cultura e da relação com o passado.

Sob essa perspectiva, a noção de “territorialização” não deve ser dissociada da noção de “situação colonial”, devendo ser agregada à análise dos “grupos étnicos” e da “etnicidade”:

[...] uma intervenção da esfera política que associa – de forma prescritiva e insofismável – um conjunto de indivíduos e grupos a limites geográficos bem determinados. É este ato político – constituidor de objetos étnicos através de mecanismos arbitrários e de arbitragem (no sentido de exteriores à população considerada e resultante das relações de força entre diferentes grupos que integram

o Estado) – que estou propondo tomar como fio condutor da investigação antropológica (OLIVEIRA, 2004 p. 23).

Arruti (2005) salienta que o desafio parece ser reintegrar à análise dos grupos étnicos e à teoria da etnicidade as considerações acerca dos processos macro-contextuais (nos quais o Estado ocupa um papel incontornável) que escapam ao contexto de definição local e contrastivo das “fronteiras”, mas sem fazer com que toda análise antropológica retorne a uma perspectiva na qual o Estado é o centro.

A análise das etnogêneses indígenas no Nordeste brasileiro ou, como coloca Oliveira (2004), o exercício de uma “etnologia dos índios misturados”, é, a um só tempo, produto dos avanços teórico-metodológicos da disciplina no Brasil e dos desdobramentos do processo de socialização de padrões internacionais de proteção.

Presenciou-se, nesse contexto, considerável crescimento na pesquisa acerca das emergências étnicas no Nordeste brasileiro. O Projeto de Estudos sobre Terras Indígenas no Brasil (PETI), desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do MN/UFRJ, é exemplificativo desse crescimento, e dele adveio notáveis contribuições a respeito de tais questões. Exponho, a seguir, algumas dessas contribuições.

Os estudos daí decorrentes desempenharam o importante papel de dar visibilidade aos grupos pesquisados. A partir do enfoque dado, esses estudiosos colocaram em perspectiva o reconhecimento e a efetivação dos direitos das comunidades indígenas do Nordeste do Brasil, notadamente seus direitos territoriais que, com a promulgação da CRFB/88, passaram a ser encarados, como anotado, a partir de uma nova perspectiva.

Tanto indígenas e movimentos sociais sensíveis à questão quanto considerável parcela dos estudiosos dos conflitos territoriais indígenas utilizam o termo “retomada” para designar as ações articuladas entre os índios, e/ou entre eles e outros atores sociais, com a finalidade de reestabelecerem em seus territórios, que normalmente encontram-se *sub judice* ou pendentes de procedimentos administrativos de demarcação e/ou homologação.

Ao enfatizar que se trata de um processo de reconquista do território do qual os indígenas foram expulsos, por meio de várias ações articuladas por fazendeiros, e entre eles e o Estado, a designação dessas ações por “retomada” visa distanciá-las, diante da opinião pública, de invasões de terras.

Frente a esse estado de desagregação sociocultural, o autor lança mão da noção de *territorialização*, compreendida como um processo de reorganização cultural, que implicaria a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora; a constituição de mecanismos políticos especializados; a redefinição do

controle social sobre os recursos ambientais; e a reelaboração da cultura e da relação com o passado.

Sob essa perspectiva, a noção de “territorialização” não deve ser dissociada da noção de “situação colonial”, devendo ser agregada à análise dos “grupos étnicos” e da “etnicidade”:

[...] uma intervenção da esfera política que associa – de forma prescritiva e insofismável – um conjunto de indivíduos e grupos a limites geográficos bem determinados. É este ato político – constituidor de objetos étnicos através de mecanismos arbitrários e de arbitragem (no sentido de exteriores à população considerada e resultante das relações de força entre diferentes grupos que integram o Estado) – que estou propondo tomar como fio condutor da investigação antropológica. (Oliveira, 2004 p. 23)

Arruti (2005) salienta que o desafio parece ser reintegrar à análise dos grupos étnicos e à teoria da etnicidade as considerações acerca dos processos macro-contextuais (nos quais o Estado ocupa um papel incontornável) que escapam ao contexto de definição local e contrastivo das “fronteiras”, mas sem fazer com que toda análise antropológica retorne a uma perspectiva na qual o Estado é o centro.

A análise das etnogêneses indígenas no Nordeste brasileiro ou, como coloca Oliveira (2004), o exercício de uma “etnologia dos índios misturados”, é, a um só tempo, produto dos avanços teórico-metodológicos da disciplina no Brasil e dos desdobramentos do processo de socialização de padrões internacionais de proteção.

Presenciou-se, nesse contexto, considerável crescimento na pesquisa acerca das emergências étnicas no Nordeste brasileiro. O Projeto de Estudos sobre Terras Indígenas no Brasil (PETI), desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do MN/UFRJ, é exemplificativo desse crescimento, e dele adveio notáveis contribuições a respeito de tais questões. Exponho, a seguir, algumas dessas contribuições.

Os estudos daí decorrentes desempenharam o importante papel de dar visibilidade aos grupos pesquisados. A partir do enfoque dado, esses estudiosos colocaram em perspectiva o reconhecimento e a efetivação dos direitos das comunidades indígenas do Nordeste do Brasil, notadamente seus direitos territoriais que, com a promulgação da CRFB/88, passaram a ser encarados, como anotado, a partir de uma nova perspectiva.

Tanto indígenas e movimentos sociais sensíveis à questão quanto considerável parcela dos estudiosos dos conflitos territoriais indígenas utilizam o termo “retomada” para designar as ações articuladas entre os índios, e/ou entre eles e outros atores sociais, com a finalidade dese reestabelecerem em seus territórios, que normalmente encontram-se *sub judice* ou pendentes de procedimentos administrativos de demarcação e/ou homologação.



Ao enfatizar que se trata de um processo de reconquista do território do qual os indígenas foram expulsos, por meio de várias ações articuladas por fazendeiros, e entre eles e o Estado, a designação dessas ações por “retomada” visa distanciá-las, diante da opinião pública, de invasões de terras.

### **3.4 – Direitos territoriais de comunidades quilombolas**

Em sua literalidade o art. 68 é um ato de reconhecimento jurídico, mas como enfatiza Arruti, é simultânea e prioritariamente um ato de criação social. O autor destaca a necessidade de compreendermos que os formuladores da lei não dispunham de elementos suficientes para prever seus efeitos criadores, descartando assim a validade de uma hermenêutica teleológica, centrada na “vontade do legislador”, na empreitada de deixar o enunciado constitucional menos obscuro. Para ele,

A intenção do legislador, fantasmagoria e recorrentemente citada nos textos de hermenêutica jurídica, dificilmente pode ser reivindicada como chave de compreensão dessa nova realidade. Ao tentarmos dar conteúdo sociológico a essa suposta “intenção” no caso do “artigo 68”, encontramos pressupostos obscuros e confusos, um conhecimento muito limitado da realidade que nele se faria representar a uma discussão que, em momento algum, apontou para o futuro, mas sempre para o passado (p. 67)

Assim, tal modelo interpretativo baseia-se no estudo das discussões políticas na época da elaboração da norma, dos documentos parlamentares e de outros testemunhos que podem indicar as finalidades da norma. É, no mínimo, anacrônico. Basear-se nesse método de interpretação para lidar com o direito é ignorar que a sociedade é dinâmica, é dizer que nós somos feitos para a lei, e não lei para nós.

Rechamando mais uma vez uma interpretação estritamente teleológica do dispositivo, o autor destaca que

(...) a procura de uma compreensão das razões e sentidos da lei nas supostas intenções e/ou correlações de força que teriam configurado o texto da lei mostra-se bastante limitado. Às supostas intencionalidades do legislador é preciso agregar a análise da amálgama de referências formado pelas sucessivas conversões simbólicas a que o termo quilombo estava sendo submetido ao longo das reformulações ideológicas e políticas que alimentavam os anos 1970 e 1980. Ainda que aqueles participaram diretamente da formulação e aprovação do “artigo 68” não tivessem nenhuma certeza sobre o conceito que criavam, ele estava diretamente referido às conversões simbólicas do termo [...]. (p. 70).

Através de uma hermenêutica diacrônica e processual em busca de construir

discursivamente esse sujeito de direitos, impõe-se a necessidade de ressemantizar o termo, destituindo-o de interpretações frigorificadas (Almeida, 2002). Para essa ressemantização, exercitada no discurso dos movimentos sociais quanto na prática estatal atual, os padrões internacionais de proteção aos direitos humanos foram decisivos

Se, a princípio, a categoria remanescente de quilombo evocava o sentido histórico de quilombo como comunidade de negros fugidos à época da escravidão, o processo de interpretação do dispositivo constitucional, por outro lado, não tardaria a operar a sua tradução para outra categoria, a de comunidade negra rural, a partir da mediação do conceito antropológico de grupo étnico.

Mais adequada para dar conta das demandas de grupos concretos, e não de resquícios históricos, esta interpretação torna o art. 68 uma possibilidade de acesso ao reconhecimento identitário e à garantia de direitos a um contingente populacional que não encontra lugar na ordem social competitiva: o campesinato negro formado a partir da desarticulação da ordem mercantil escravista.

É essa a interpretação que vem sendo adotada pelo Ministério Público Federal em consonância com as diretrizes da Associação Brasileira de Antropologia. Foi o antigo GT da ABA sobre Comunidades Negras Rurais que, diante das indefinições quanto ao que previa art. 68, enunciou uma interpretação científica, que se tornaria dominante para essa ampliação da noção de “remanescentes de quilombos”.

Em documento produzido em 1994, o referido GT, partindo de uma série de negativas<sup>46</sup>, definiu os remanescentes de quilombos como “grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar”, cuja identidade se define por “uma resistência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados”.

Conforme salienta Figueiredo (2008), essa abertura interpretativa que passou a ser assente na academia, no MPF, e também na maior parte da jurisprudência, teve por consequência a organização de um forte movimento de oposição às políticas quilombolas, tanto no campo político quanto na formação da opinião, articulando, na maioria das vezes, a alegada multiracialidade da sociedade brasileira, aquela velha e malfadada tese da democracia racial. o para as possíveis irregularidades das ações governamentais em torno de tal identidade.

Para o autor, uma análise tanto dos discursos contrários quanto dos atores que se mobilizam em torno deles revela que esta oposição não se encontra no campo dos debates

---

<sup>46</sup> “Quilombos não se referem a resíduos, não são isolados, não tem sempre origem em movimento de rebeldia, não se definem pelo número de membros, não fazem uma apropriação individual da terra”.

raciais, mas em outro, o dos interesses agrários, angariando as objeções do agronegócio e de políticos ligados aos seus interesses, a apontar para os riscos de uma “revolução quilombola”, derivação e nova face da ameaça dos movimentos sociais no campo, cuja maior expressão até então fora o movimento de trabalhadores rurais sem-terra.

Após essa “pacificação” hermenêutica do art. 68, em desfavor da efetividade do dispositivo somou-se à resistência do agronegócio o argumento de que o dispositivo carecia de norma regulamentadora. Foi então editado o Decreto 3912/2001, para regulamentar o mandamento constitucional, que foi revogado pelo Decreto 4887/2003. Este último atribuiu novamente ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a competência relativa aos procedimentos para a titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

O decreto 3912/2001 previa que a competência relativa à delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos era do Ministério da Cultura, através da Fundação Cultural Palmares (FCP). Com o Decreto 4887/2003 que fez a transferência desta competência do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo, daí por diante, de responsabilidade do INCRA a expedição dos respectivos títulos de terras, à Fundação Cultural Palmares ficou a atribuição de registrar as declarações de autodefinição de remanescentes de comunidades de quilombo, através da instituição de um Cadastro Geral, e, por conseguinte, de fazer o reconhecimento da área como Território Cultural Afro-Brasileiro.

A definição de remanescentes de quilombos adotada pelo decreto 4887/2003, em seu art. 2º foi fundamentalmente a que a ABA havia elaborado em 1994, os parágrafos do referido artigo são dedicados a ratificar o postulado da autoatribuição, a definir o que seriam terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos, e os critérios a serem levados em conta quando da demarcação territorial

Art.2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. §1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade. § 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. § 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

O referido dispositivo, ao conferir o título às comunidades quilombolas, titularizando-as como potenciais gestoras dos seus territórios parece ir ao encontro da mudança à qual

Shiraishi Neto (2004) faz menção, uma mudança radical no sentido de eliminar qualquer forma de tutela, sempre presente nos dispositivos jurídicos, que notadamente tem visto esses povos e comunidades tradicionais como sujeitos inferiorizados, incapazes de discernirem os significados de seus próprios atos. Nessa perspectiva, o ‘princípio da igualdade’ passa a ser o pressuposto não o objetivo a ser alcançado, uma vez que a emancipação decorre do reconhecimento da existência da diversidade e das diferenças de cultura, que envolvem distintos sujeitos.

Arruti (2006) considera, entretanto, que o papel do cientista vai além do exercício de compreender as estratégias de ação e a discursividade dos processos de afirmação identitária e da demanda por direitos. Para ele, o desafio está em reconhecer no quilombo um objeto socialmente construído não só no plano das relações étnicas, mas também no plano dos discursos sobre tais relações (o antropológico, o jurídico, o administrativo e o político), capazes de pautar uma política de reconhecimento por parte do Estado; e é nesse sentido, segundo o autor, que o cientista deve se reapropriar problematicamente desse objeto depois de tê-lo ajudado a construí-lo.

Rechaçando, assim, uma interpretação arqueológica do significado de remanescentes de quilombos, e com base no decreto 4887/2003, o Incra passou a dar andamento aos processos de regularização, levando em conta principalmente as demandas do movimento social, mas a morosidade de tais processos nos coloca diante de um quadro que não nos autoriza apontar para uma concretização do direito das comunidades quilombolas.

Esse decreto tem sido alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (3239-DF), ainda pendente de julgamento, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal (atual DEM) que revela tensionamentos acerca das repercussões internas dos padrões internacionais. Isso porque uma das inconstitucionalidades alegadas vai de encontro aos preceitos inscritos nas normas internacionais de proteção aos direitos humanos aplicadas a essas coletividades.

Para o referido partido, a aplicação do critério da auto-atribuição identitária leva a uma “configuração inconstitucional dos titulares do direito à propriedade definitiva”: o texto regulamentar resume, segundo se sustenta, “a rara característica dos remanescentes das comunidades quilombolas numa mera manifestação de vontade do interessado”. Em suma, a argumentação do autor da ação intenta excluir, por diversas vias, a aplicação dos padrões internacionais de proteção aos povos indígenas e tribais, notadamente os decorrentes da C169 da OIT, às comunidades quilombolas. Os argumentos foram contestados pela AGU e pelo MPF enfocando a aplicabilidade dos padrões internacionais às comunidades quilombolas e recorrendo a estudos do campo da antropologia.

### 3.5 – A ampliação da titularidade de direitos territoriais a outras comunidades tradicionais

No direito doméstico brasileiro, a Lei 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), reconhece as “populações tradicionais” como parceiras na proteção ambiental e como detentoras de direitos sobre seus territórios, assegurados por dispositivos normativos específicos destinados. Nessa toada, a lei do SNUC criou uma nova categoria de manejo, cuja gestão é prerrogativa dessas “populações”, a Reserva de Desenvolvimento Sustentado (RDS).

Além disso, essa lei assumiu a dificuldade de solucionar a presença de grupos sociais em unidades de conservação de proteção integral, propondo sua permanência temporária, respeitados seus direitos, enquanto se negociaria seu destino. No entanto, o artigo que previa a possibilidade de reclassificação de Unidades de Conservação (UC) para acomodar esses grupos foi vetado.

Em 2004, a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), por decreto presidencial de 27 de dezembro, posteriormente alterado em 2006, levou ao estabelecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto 6.040/2007.

Esse instrumento normativo traz definições para as categorias “comunidades tradicionais” e “territórios tradicionais” e parece ser uma tentativa de alinhar as discussões que se acumulavam no âmbito das instituições estatais àquelas fomentadas no ambiente acadêmico.

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II- Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

Assim como o discurso socioambientalista que lhe dá os tons, o Decreto 6.040/2007 está fundado na pressuposição de que as comunidades tradicionais são inerentemente

conservacionistas, fato que está associado à apropriação do ideal de conservação da natureza por esses grupos ao longo do processo sociopolítico de construção da categoria jurídica a enquadrá-los.

Conforme destaca Vianna (2008), é na incorporação desse ideal ao seu discurso e na disposição e comprometimento de utilizarem os recursos naturais de forma sustentável que as comunidades tradicionais encontram uma forma de garantir a perpetuação de seus territórios.

Vê-se aqui clara influência dos padrões internacionais de proteção aos povos indígenas e tribais. O que chama atenção, entretanto, é que agora está-se diante de coletividades cujos direitos territoriais não se justificam necessariamente por meio da mobilização política de um distintivo étnico.

Almeida (2008) aborda noção de “terra tradicionalmente ocupada” realçando o fato que os modos de apropriação e uso tradicional da terra são agenciados não só por indígenas e quilombolas, mas também por outros segmentos sociais como seringueiros, castanheiros, quebradeiras-de-coco babaçu, pescadores, ribeirinhos, povos de faxinal, fundos de pasto, etc.

O autor destaca a pluralidade de modos de uso comum da terra por segmentos sociais minoritários que se organizam em torno de uma luta por reconhecimento que também é plural e se constitui contextualmente por meio de arranjos sociais, políticos e jurídicos locais e extralocais. Ainda na introdução do seu estudo o antropólogo esclarece:

Nos fundamentos desta análise tem-se uma luta teórica contra a força dos esquemas interpretativos dos “positivistas no direito”, que sempre querem confundir etnias, minorias e/ou povos tradicionais dentro de uma noção genérica de “povo”, elidindo a diversidade cultural, e contra a ação sem sujeito de esquemas inspirados nos “estruturalismos”, que privilegiam e se circunscrevem às oposições simétricas entre “comum” e “individual”, entre “coletivo” e “privado”, entre “propriedade” e “uso”, entre recursos “abertos” e “fechados”, entre “tradicional” e “moderno”, menosprezando a dinâmica das situações concretas produzidas pelos povos e grupos tradicionais nas suas relações sociais com seus antagonistas históricos. (p. 20)

Almeida continua, lançando luz ainda sobre a complexidade da questão que se coloca tanto clara, quanto difíceis de ser praticamente enfrentada, quando a legislação pretende apreender e positivar categorias, dando-lhe rigidez semântica que resvala num engessamento que a realidade social não comporta.

### **3.6 – Convergências sociopolíticas**

As convergências sociais e políticas entre os povos indígenas e outras comunidades

tradicionais, demandas comuns, violações de direitos humanos semelhantes etc, parece ter sido um fator determinante para as estratégias de socialização dos padrões internacionais pelos atores da sociedade civil, pelas próprias comunidades e por entes estatais específicos.

Atores da sociedade civil que desempenharam papel importante no contexto das articulações pré-constituintes, focados nos direitos indígenas, ou que posteriormente se constituíram com finalidade de atuar na defesa e promoção dos direitos indígenas, alargaram o espectro do seu alcance, passando a atuar na defesa dos direitos das comunidades quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais. Esse é o caso de instituições como Instituto Socioambiental (ISA), CIMI, Comissão Pró-índio etc.

Essa alteração é sentida também em instâncias estatais que lidam com a questão dos direitos territoriais. Exemplo emblemático é o da 6ª Câmara de Conciliação e Revisão do Ministério Público Federal, dedicado às “populações indígenas e comunidades tradicionais”. A 6ª CCR encontra-se dividida em cinco grupos de trabalhos: GT Conhecimentos Tradicionais, GT Educação Indígena, GT Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais, GT Registro Civil e GT Saúde.

O GT de Quilombos e Comunidades Tradicionais é responsável, por exemplo, pelo contato do MPF com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que detém a competência de regularizar os territórios quilombolas, o GT Saúde Indígena, por sua vez, é a divisão da 6ª CCR que se comunica mais intensamente com a Fundação Nacional de Saúde, etc.

O GT- Quilombos foi instituído pela Portaria 6ª CCR Nº 003, de 11 de Novembro de 2002, tendo em vista a deliberação contida no item 7.5 do Compromisso de Brasília, referente ao V Encontro Nacional da 6ª CCR, realizado no período de 16 a 18 de outubro de 2002, em Brasília. Quando da sua criação, em 2002, o GT era denominado Grupo de Trabalho sobre Quilombos, passando a ser designado em 25 de outubro de 2011 por “GT Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais”.

A alteração da nomeação no GT é sintomática e reflete uma dinâmica de afirmação identitária e demanda por direitos no Brasil de outros povos e “comunidades tradicionais” que não mais se restringe às comunidades indígenas e quilombolas, e denota ainda o estreitamento de relações entre o MPF, por meio da 6ª CCR, com cientistas sociais, cujos estudos tem se esforçado em dar visibilidade às demandas dessas outras comunidades que não tiveram direitos específicos constitucionalmente assegurados, e com movimentos dos próprios sujeitos interessados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reconfigurações sociojurídicas observadas no campo dos direitos territoriais no Brasil incluíram a mudança de paradigma normativo relacionado aos direitos indígenas, o reconhecimento e a posterior reconfiguração hermenêutica dos direitos territoriais quilombolas, e a constituição legal e sociopolítica de outras comunidades tradicionais como sujeitos de direitos territoriais específicos. A análise aqui realizada indica que essas reconfigurações estiveram fortemente conectadas à dinâmica de conformação de padrões protetivos no DIDH e foram viabilizadas por variados atores.

Nesse sentido, evidencia-se a impossibilidade de adequadamente compreender e analisar a questão dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais no Brasil, suas transformações no curso da história, avanços, entraves e desafios atuais sem situá-la no campo mais amplo da afirmação dos direitos humanos internacionais. A conformação de um *corpus* normativo internacional de proteção aos direitos dos povos indígenas que teve paulatinamente seu espectro alargado, alcançando outras coletividades, ocasionou repercussões simbólicas e políticas junto ao movimento de povos e comunidades tradicionais e aos defensores de direitos humanos no Brasil.

A socialização ostensiva dos padrões normativos de proteção aos direitos humanos que daí decorreram ofereceu legitimidade política para alterações importantes relativas à temática no Brasil. Entre essas alterações estão a ruptura com perspectivas normativas colonialistas e a constituição de aparatos institucionais, internos e internacionais, dedicados à questão. Em decorrência da atuação de variados atores transnacionais e locais e, especialmente, como desdobramento da crescente articulação nacional e transnacional dos povos e comunidades tradicionais, a partir da década de 1970, observou-se que as interações entre a ordem jurídico-política doméstica e o sistema internacional de direitos humanos, no tocante aos direitos territoriais, são identificáveis antes mesmo de conclusões objetivas dos debates relativos à conformação dos padrões internacionais, ou antes do comprometimento do Estado brasileiro perante uma norma internacional específica.

Desse modo, o estudo da circulação de ideias entre intelectuais, organismos internacionais, agentes de Estado, ativistas e movimentos transnacionais, nacionais e locais mostrou-se indispensável ao entendimento da conformidade a padrões protetivos internacionais, das interações estabelecidas por eles com o contexto doméstico e das reconfigurações sociojurídicas delas decorrentes. À vista disso, temos como principais conclusões da pesquisa que:



(i) a reavaliação de perspectivas teóricas nas Ciências Sociais sobre a constituição de identidades coletivas desempenhou papel fundamental no fenômeno analisado, repercutindo tanto na dinâmica sociopolítica que resultou na alteração do paradigma internacional sobre povos indígenas e tribais quanto na produção de instrumentos normativos domésticos de proteção a essas coletividades;

(ii) a mediação de intelectuais e a circulação de ideias produzidas sob novas bases epistemológicas determinaram a constituição de ambientes sociopolíticos propícios a alterações normativas e institucionais; intelectuais desempenharam o duplo papel de legitimar demandas por meio da autoridade do discurso científico e de fortalecê-las com iniciativas de *advocacy*;

(iii) antes mesmo da promulgação da CRFB, os debates internos sobre direitos territoriais estiveram relacionados ao processo de conformação de padrões internacionais de proteção aos direitos de povos indígenas e tribais e ao avanço internacional da pauta ambiental, o que sugere que esse processo repercutiu na formulação dos dispositivos constitucionais relativos ao tema durante a ANC;

(iv) os influxos entre o cenário internacional e o contexto doméstico observados a partir da década de 1980 conduziram a interações recentes da dinâmica de reconhecimento de direitos humanos internacionais com os direitos territoriais no Brasil, com resultados institucionais e sociopolíticos que reconfiguraram esse campo;

(v) a ampliação do rol de grupos sociais a reivindicarem direitos territoriais é o principal resultado sociopolítico das interações do DIDH com o contexto brasileiro; coletividades que se supunham integralmente englobadas pela sociedade dominante passam a perceber-se étnica ou culturalmente diferenciadas, e os padrões internacionais oferecem legitimidade a demandas por reconhecimento das identidades coletivas e da tradicionalidade da ocupação territorial; no campo institucional, essas interações são perceptíveis na edição de instrumentos normativos domésticos que – lastreados em concepções fortemente alinhadas com o DIDH, bem como na construção de consensos jurisprudenciais que apontam para o mesmo sentido – reconheceram direitos territoriais ou instituíram políticas públicas.

Cumpra observar, contudo, que as repercussões dos padrões internacionais de proteção nos contextos domésticos não consistem em processos automáticos, tampouco consensuais. Tais repercussões e as reconfigurações sociojurídicas por elas viabilizadas não são lineares e costumam ocorrer sob fortes tensionamentos que constantemente fazem surgir ameaças de retrocesso. Esses tensionamentos são constatáveis, por exemplo, (i) nas dificuldades de contemporização entre direitos territoriais e grandes projetos de desenvolvimento; (ii) nas posições contrárias à internalização de padrões protetivos, manifestadas por determinados setores produtivos por meio de proposições legislativas ou de disputas judiciais que ameaçam ou subtraem direitos; e (iii) na resistência cada vez mais recorrente de agentes estatais à observação de padrões que asseguram direitos territoriais.

Assim, além de atentar nas mediações e nas interações que caracterizam o fenômeno analisado e que serviram como eixos analíticos para o presente estudo, a investigação dos tensionamentos que perpassam tanto a conformação de padrões internacionais de proteção aos direitos humanos quanto seu processo de internalização coloca-se como importante aspecto a ser considerado por uma agenda de pesquisas dedicada ao entendimento das repercussões domésticas do DIDH e das reconfigurações sociojurídicas delas decorrentes ou a elas vinculadas. Conquanto não tenha encontrado espaço para maiores desenvolvimentos no presente estudo, essa é uma dimensão das relações estabelecidas entre os padrões internacionais e o campo dos direitos territoriais no Brasil que se considera prioritária para reflexões e sínteses analíticas futuras.

Por fim, o desenvolvimento de um modelo analítico que conjugue esses três eixos – as mediações, as interações e os tensionamentos – é um desafio intelectual com potencial para oferecer ferramentas teórico-metodológicas de considerável utilidade heurística para estudiosos preocupados com o caráter dinâmico e multifacetado de processos sociojurídicos que, agenciados por múltiplos atores, conectam DIDH e contextos jurídico-políticos nacionais.

Além de sua adequação analítica para lidar com a potencialidade das atuações de agentes posicionados fora do campo estatal ou em suas fronteiras, um modelo dessa natureza pode ser útil para a produção de demonstrações que elucidem os limites de agenciamentos e mobilizações indutores de aprimoramentos e rearranjos estratégicos, desde que razoavelmente fundamentadas na empiria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; VON BÜLLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, set./dez. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/24518>. Acesso em: 05 jan. 2016.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 02, p. 325-357, abr. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 14 mai. 2016.

ABOUHARB, M. Rodwan. International financial institutions and their impacts on human rights: current and prospective research. In: CRUSMAN, Thomas (ed.). **Handbook of human rights**. London; New York: Routledge, 2012.

ABOUHARB, M. Rodwan; CINGRANELLI, David. **Human rights and structural adjustment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>. Acesso em: 14 mai. 2016.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 47, ago. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000200011>. Acesso em: 14 mai. 2016.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. “Os quilombos e as novas etnias”. In: O’Dwyer, E. C. (Org.). **Quilombos. Identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: ABA, Editora FGV, 2002.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. Manaus: PGSCA- UFAM, 2008.

ALMEIDA, Frederico de; NORONHA, Rodolfo. Advogando nas ruas: a advocacia nos protestos urbanos no Rio de Janeiro e em São Paulo (2013–2015). **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.24305/cadecs.v4i2.2016.17339>. Acesso em: 05 jan. 2017.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. IN: ALIMONDA, Héctor (comp.) **Ecología Política Naturaleza, Sociedad y Utopía**. Buenos Aires, CLACSO, 2002

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

AMARAL JR., Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.). **O STF e o Direito Internacional**

**dos Direitos Humanos.** São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ANAYA, S. James. **Indigenous peoples in international law.** New York: Oxford University Press, 2004.

ANDERSON, Michael R. Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview. In: BOYLE, Alan E.; ANDERSON, Michael R. (eds.). **Human Rights Approaches to Environmental Protection.** Oxford: Clarendon Press, 1996.

ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil.** Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ANJOS FILHO, Robério Nunes. O direito à autodeterminação dos povos indígenas: entre a secessão e o autogoverno. In: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (org.). **Direitos humanos e direitos fundamentais: diálogos contemporâneos.** Salvador: Juspodivm, 2013.

ANTON, Donald K.; SHELTON, Dinah L. **Environmental Protection and Human Rights.** Cambridge, UK: Cambridge University Press.

ANTUNES, Eduardo Muylaert. Natureza jurídica da Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Revista dos Tribunais – RT**, v. 61, n. 446, 1972. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/170561>. Acesso em: 14 mai. 2016.

ARAGÃO, Eugênio. J. G. Glossário. In: PETERKE, Sven (coord.). **Manual prático de direitos humanos internacionais.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

ARNAUD, André-Jean. Droit et société: du constat à la construction d'un champ commun. **Droit et Société**, n. 20-21, p. 17-38, 1992. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/dreso\\_0769-3362\\_1992\\_num\\_20\\_1\\_1133](https://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1992_num_20_1_1133). Acesso em: 14 mai. 2016.

ARNAUD, André-Jean. De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques. **Droit et Société**, v. 35, p. 11-35, 1997. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/dreso\\_0769-3362\\_1997\\_num\\_35\\_1\\_1395](https://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1997_num_35_1_1395). Acesso em: 14 mai. 2016.

ARNAUD, André-Jean. **Governar sem Fronteiras: entre a globalização e pós globalização. Crítica da Razão Jurídica**, vol. 2. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

ARNAUD, André-Jean. Governança. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). **Dicionário da Globalização: Direito e Ciência Política.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola.** Bauru: Edusc, 2006.

BARBOSA, Marco Antonio. **Autodeterminação: direito à diferença.** São Paulo: Editora Plêiade, 2001.

BARELLI, Mauro. The Role of Soft Law in the International Legal System: the case of United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. **International and Comparative Law Quartely**, v. 58, n. 04, p. 957-983, out. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020589309001559>. Acesso em: 14 mai. 2016.

BARNADAS, Joseph M. A Igreja Católica na América Espanhola Colonial. In: BETHELL, Leslie (Org.). **História da América Latina**: América Latina Colonial, v. 1. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

BARTH, Fredrik. Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity. In: VERMEULEN, Hans; GOVERS, Cora (eds.). **The Anthropology of Ethnicity**: Beyond 'The Ethnic Groups and Boundaries'. Amsterdã: Het Spinhuis, 1994.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: LASK, Tonke (org.) **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: ContraCapa, 2000.

BASTIDE, Roger. **Antropologia aplicada**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BATES, Elizabeth S. Sophisticated Constructivism in Human Rights Compliance Theory. **The European Journal of International Law (EJIL)**, v. 25 n. 4, p. 1169-1182, nov., 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ejil/chu084>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BENVENUTO, Jayme (org.). **Direitos humanos internacionais**: avanços e desafios no início do século XXI. Recife: MNDH/GAJOP, 2001.

BENVENUTO, Jayme. **Manual de Direitos Humanos Internacionais**: Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

BERNARDI, Bruno Boti. **O sistema interamericano de direitos humanos e a justiça de transição**: impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BHANDARI, Surendra. **Global constitutionalism and the path of international law**: transformation of law and state in the globalized world. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. Monismo e dualismo no Brasil: uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**, v. 3, n. 9, p. 180-195, 2000. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista09/Revista09\\_180.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista09/Revista09_180.pdf) Acesso em: Acesso em 08 set. 2016.

BILCHITZ, David. O marco Ruggie: uma proposta adequada para as obrigações de direitos humanos das empresas? **Sur, Rev. int. direitos human.**, v. 07, n. 12, p. 209-241, jun. 2010. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur12-port-david-bilchitz.pdf> . Acesso em: 18 out. 2016.

BOB, Clifford. Globalization and the social construction of human rights campaigns In: BRYSK, Alison (ed.). **Globalization and Human Rights**. Berkley; Los Angeles: University of California Press, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOCCATO, Esdras. Direitos humanos e cumprimento das decisões internacionais no Brasil: instrumentos de execução interna das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional - RDCI**, n. 91, p. 387-405, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/19044>. Acesso em 08 set. 2016.

BODNAR, Zenildo. Comentário doutrinário - proteção jurídica dos quilombolas: sustentabilidade e meio ambiente. **Revista Superior Tribunal de Justiça (RSTJ)**, Brasília, v. 239, tomo 2, ano 27, p. 651-656, jul./set. 2015. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2015\\_239\\_2.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2015_239_2.pdf). Acesso em: 31 ago. 2016.

BOGDANDY, Armin von. Ius Constitutionale Commune na América Latina. Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. **Revista de Direito Administrativo**, v. 269, p. 13-66, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v269.2015.57594>. Acesso em: 21 out. 2016.

BOGDANDY; Armin von; FIX-FIERRO, Héctor; MORALES ANTONIAZZI, Mariela. **Ius constitutionale commune em América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos**. Cidade do México: Instituto de Investigações Jurídicas / UNAM, 2014.

BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coords.). **La justicia constitucional y su internacionalización** ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?. Tomos I e II. Cidade do México: Instituto de Investigações Jurídicas / UNAM, 2010.

BOYLE, Alan. Human Rights and Environment: Where Next?. **The European Journal of International Law (EJIL)**, v. 23, n. 03, p. 613-642, ago., 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ejil/chs054>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BOYLE, Alan; CHINKIN, Christine. **The making of international law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BRADLOW, Daniel D. The World Bank, the IMF, and Human Rights. **Transnational Law & Contemporary Problems**. v.6, p. 47-90, Spring, 1996. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch Lawrev/928/>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRANT, Leonardo Nemer C. Fundamentos da existência e validade do direito internacional. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 62, p. 365-403 jan. / jun., 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2013v62p365>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BREWSTER, Rachel. Reputation in international relations and international law theory. In: In: DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. (eds.). **Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BROWNSWORD, Roger. Human dignity from a legal perspective. In: DÜWELL, Marcus; BAARVIG, Jens; BROWNSWORD, Roger; MIETH, Dietmar (eds.). **Human Dignity: interdisciplinary perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

BRYSK, Alison. Acting Globally: Indian Rights nad International Politics in Latin America. In: VAN COTT, Donna Lee (ed.). **Indigenous Peoples and Democracy in Latin America**. New York: St. Martin's Press, 1994.

BRYSK, Alison. **From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 2000.

BRYSK, Alison; JIMENEZ-BACARDI, Arturo. The Globalization of Law: Implications for the Fulfillment of Human Rights. **Journal of Human Rights**. v.11, n. 1, p. 4-16, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14754835.2012.648147>. Acesso em: 2 jul. 2016.

BRYSK, Alison; JIMENEZ-BACARDI, Arturo. The Politics of the Globalization of Law. In: BRYSK, Alison (ed.). **The Politics of the Globalization of Law: Getting from Rights to Justice**. New York; London: Routledge, 2013.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. Constructivism and International Law. In: DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. (eds.). **Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BUERGENTHAL, Thomas. The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights. **Human Rights Quarterly**, v. 19 n. 4, p. 703-723, nov., 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/hrq.1997.0033>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BUERGENTHAL, Thomas. The Evolving International Human Rights System. **American Journal of International Law**. v. 100, n. 4, p. 783-807, out., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0002930000031894>. Acesso em: 18 out. 2016.

CALEGARE, M. G. A. *et al.* Povos e comunidades tradicionais: das áreas protegidas à visibilidade política de grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 17, n. 3, 2014. Disponível em: Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2014000300008>. Acesso em: 08 ago. 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Os tribunais internacionais contemporâneos e a busca da realização do ideal da justiça internacional. **Rev. Fac. Direito UFMG**, n. 57, p. 37-68, jul.-dez., 2010. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/124>. Acesso em: 23 jul. 2016.

CARDENAS, Sonia. Norm Collision: Explaining the Effects of International Human Rights Pressure on State Behavior. **International Studies Review**, v. 6, n. 2, Jun., 2004, p. 213-231. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3699591>.



CARDENAS, Sonia. **Conflict and compliance**: state responses to international human rights pressure. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2007.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 83-99, jul. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/308883-98/2015>. Acesso em: 18 out. 2016.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela (org.). **Os Direitos do Índio**: ensaios e documentos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

CARNEIRO DA CUNHA, M.; ALMEIDA, M. W. B. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CARNEIRO DA CUNHA, M. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no sistema interamericano. **Sur, Rev. int. direitos human.**, São Paulo, v. 05, n. 08, p. 84-95, jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452008000100005>. Acesso em: 18 out. 2016.

CAVALLARO, James L.; SCHAFFER, Emily. Less as More: Rethinking Supranational Litigation of Economic and Social Rights in the Americas. **Hastings Law Journal**, v. 56, n.2, p. 217-282, dec. 2004. Disponível em: [https://repository.uchastings.edu/hastings\\_law\\_journal/vol56/iss2/1/](https://repository.uchastings.edu/hastings_law_journal/vol56/iss2/1/). Acesso em: 18 out. 2016.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

COGLIANESE, Cary. Social Movements, Law, and Society: The Institutionalization of the Environmental Movement. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 150, n. 1, p. 85-118, 2001. Disponível em: [https://scholarship.law.upenn.edu/penn\\_law\\_review/vol150/iss1/3/](https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol150/iss1/3/). Acesso em: 22 out. 2016.

COLAÇO, Thais Luzia. A trajetória do reconhecimento dos povos indígenas do Brasil na esfera nacional e internacional. In: **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/estado\\_dir\\_povos\\_thais\\_luzia\\_cola\\_co.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/estado_dir_povos_thais_luzia_cola_co.pdf). Acesso em: 22 jul 2016

COMMAILLE, Jacques. Les vertus politiques du droit. Mythes et réalités. **Droit et Société**, n. 76, v. 3, p. 695-713, 2010. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2010-3-page-695.htm>

COMMAILLE, Jacques. Uma sociologia política do Direito. **Rev. Fac. Dir. Univ. São Paulo**, v. 108, p. 929-933, jan.-dez., 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/68009>. Acesso em: 22 jul. 2016.

COMMAILLE, Jacques; DURAN, Patrice. Pour une sociologie politique du droit: présentation. **L'Année Sociologique**, v. 59, n. 1, p. 11-28, 2009. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2009-1-page-11.htm>. Acesso em: 22 jul.



2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **Muda Brasil: Uma Constituição para o desenvolvimento democrático**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. O controle de convencionalidade como parte de um constitucionalismo transnacional fundado na pessoa humana. **Revista de Processo – RePro**, v. 232, p. 363-392, jun., 2014. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/113330>. Acesso em: 18 mai. 2016.

CONTESSÉ, Jorge. Constitucionalismo interamericano: algunas notas sobre las dinámicas de creación e internalización de los derechos humanos. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (coord.). **El derecho en América Latina: un mapa el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

CORDEIRO, Enio. **Política Indigenista Brasileira e Promoção Internacional dos Direitos das Populações Indígenas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estados Estratégicos, 1999.

COUTO, Estêvão Ferreira. Judicialização da política externa e direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 01, p. 140-161, jan. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100007>. Acesso em: 18 mai. 2016.

COWAN, Dave. Legal consciousness: some observations. **The Modern Law Review**, v. 67, n. 06, p. 928-958. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2004.00518.x>. Acesso em: 18 mai. 2016.

CUMMINGS, Scott L. Empirical studies of law and social change: what is the field? What are the questions? **Wisconsin Law Review**, v. 171, 2013. Disponível em: <https://wlr.law.wisc.edu/wp-content/uploads/sites/1263/2013/04/7-Cummings2.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2016.

CUMMINGS, Scott L.; RHODE, Deborah L. Public interest litigation: insights from theory and practice. **Fordham Urban Law Journal**, v. 36, n. 04, 2009. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol36/iss4/1>. Acesso em: 18 mai. 2016.

CUNHA, José Ricardo (org.). **Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DAES, Erica-Irene. The United Nations and Indigenous People from 1969 to 1994. In: BRANTENBERG, Terje; HANSEN, Janne; MINDE, Henri (eds.). **Becoming visible: indigenous politics and self-government**. Tromsø: Centre for Sami Studies, University of Tromsø, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. **Revista de informação legislativa**, v. 28, n. 111, p. 315-320, jul. /set., 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175909>. Acesso em: 03 mar. 2016

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALLARI, Pedro B. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DARROW, Mac. **Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law**. Portland: Hart Publishing, 2003.

DE SCHUTTER, Olivier. **Transnational corporations and human rights**. Portland: Hart Publishing, 2006.

DE SCHUTTER, Olivier. Towards a new treaty on business and human rights. **Business and Human Rights Journal**, v. 01, n. 01; p. 41-67, jan., 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/bhj.2015.5>. Acesso em 22 dez. 2016.

DONNELLY, Jack. The social construction of international human rights. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. (eds.). **Human rights in global politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DOWNS, George; JONES, Michael. Reputation, Compliance, and International Law. **Journal of Legal Studies**, v. 31, n. S1 p. S95-S114, jan., 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/340405>. Acesso em: 22 dez. 2016.

DROMI, José Roberto. Constitucionalismo y Humanismo. **Revista de Direito Público – RDP**, v. 17, n. 70, p. 28-32, abr./jun., 1984. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:1984;1000418004>. Acesso em 22 dez. 2016.

DULITZKY, Ariel. When afro-descendants became “tribal peoples”: the inter-american human rights system and rural black communities. **UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs**, v. 15, n. 1, p. 29-81, Spring, 2010. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/45302355>. Acesso em: 25 out. 2016.

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e ativismo judicial: as causas coletivas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 69, p. 123-146, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000400006>. Acesso em: 25 out. 2016.

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e ativismo judicial: causas políticas e causas jurídicas na década de 90 e 2000. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 2, p. 223-248, mai. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922007000200002>. Acesso em: 25 out. 2016.

EWICK, Patrícia; SARAT, Austin. On the Emerging Maturity of Law and Society: An Introduction. In: SARAT, Austin; EWICK, Patrícia (eds.). **The handbook of law and society**. West Sussex: Wiley Blackwell, 2015.

EWICK, Patrícia; SILBEY, Susan. Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness. **New England Law Review**, v. 26, p. 731-749, 1992. Disponível em: <http://web.mit.edu/~ssilbey/www/pdf/conformity.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2016.

EWICK, Patrícia; SILBEY, Susan. **The Common Place of Law: Stories From Everyday**, Chicago: University of Chicago Press, 1998.

FACHIN, Melina Girardi *et al.* Ponto cego no direito internacional dos direitos humanos: uma superação do paradigma estatocêntrico e a responsabilidade internacional de empresas violadoras de direitos humanos. **Homa Publica – Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**, v. 1, n. 1, p. 01-18, jun.-nov., 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/30423>. Acesso em: 02 dez. 2016.

FANTI, Fabíola. **Movimento social e luta por direitos**: um estudo sobre o movimento feminista. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2016.

FARAGE, Nádia; CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. Caráter da tutela dos índios: origem e metamorfoses. In CARNEIRO DA CUNHA, Manuela (org.). **Os Direitos do Índio**: ensaios e documentos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

FASSBENDER, Bardo. The meaning of international constitutional law. In: MCDONALD, Ronald St. John; JOHNSTON, Douglas M. (eds.). **Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

FASSBENDER, Bardo. The meaning of international constitutional law. In: TSAGOURIAS, Nicholas (ed.). **Transnational Constitutionalism: International and European Models**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FEENEY, Patricia. A luta por responsabilidade das empresas no âmbito das Nações Unidas e o futuro da agenda de *advocacy*. **Sur, Rev. int. direitos human.**, v. 06, n. 11, p. 175-191, 2009. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur11-port-patricia-feeneyi.pdf>. Acesso em: 28 out. 2016.

FEITOSA, Maria Luiza P. de A. M. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da *et al* (org.). **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI – Livro 1**. Brasília: IPEA; CONPEDI, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global. **Isonomia: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, n. 9, p. 173-184, out., 1998. Disponível em: <https://www.cervantesvirtual.com/partes/326101/n-9-octubre-1998>. Acesso em: 08 mar. 2016.

FERRAZ, Sérgio. Tutela internacional dos direitos humanos. **Revista de Direito Público – RDP**, v. 45-46, p. 30-39, jan./jun., 1978.

FIGUEIREDO, André Luiz Videira de. **O “Caminho Quilombola”: interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos**. Tese de doutorado, IUPERJ, 2008.

FILIPPI, Alberto. Las identidades étnicas y culturales como base de los derechos y la integración democrática plurinacional. In: CULLETON, Alberto *et al.* (orgs.). **Direitos humanos e integração Latino-Americana**. Porto Alegre: Entrementes Editorial, 2011.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**. v. 52, n. 4, p. 887-917, outono, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/002081898550789>. Acesso em: 03 nov. 2016.

FLEURY-STEINER, Benjamin; NIELSEN, Laura Beth. A constitutive Perspective of Rights. In: FLEURY-STEINER, Benjamin; NIELSEN, Laura Beth (eds). **The New Civil Rights Research: A Constitutive Approach**. Farnham: Ashgate Publishing, 2006.

FOX, Jonathan. Transnational civil society campaigns and the World Bank Inspection Panel. In: BRYSK, Alison (ed.). **Globalization and Human Rights**. Berkley / Los Angeles: University of California Press, 2002.

FRIEDMAN, Lawrence M. The Law and Society Movement. **Stanford Law Review**, v. 38, n. 3, p. 763-780, Feb. 1986. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1228563>. Acesso em: 30 nov. 2016.

FRYNAS, Jędrzej George; PEGG, Scott (eds.). **Transnational corporations and human rights**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

GARDBAUM, Stephen. Human Rights and International Constitutionalism. In: DUNOFF, Jeffrey L.; TRACHTMAN, Joel P. (eds.). **Ruling the world? Constitutionalism, International Law, and Global Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

GOHN, Maria da Gloria. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16, n. 47, p. 333-361, mai-ago., 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200005>. Acesso em: 28 nov. 2016.

GOODALE, Mark. Locating rights, envisioning law between the global and the local. In: GOODALE, Mark; MERRY, Sally Engle (eds.). **The Practice of Human Rights: Tracking Law Between the Global and the Local**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GUTHRIE, Jason. **The International Labor Organization and the social politics of development, 1938-1969**. Dissertation (Doctor of Philosophy) - The Faculty of the Graduate School, University of Maryland, College Park, 2015.

GUZMAN, Andrew T. **How International Law Works: a rational choice theory**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HALE, Charles L. Cultural politics of identity in Latin America. **Annual Review of Anthropology**, v. 26, n. 01, p. 567-590, oct., 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.26.1.567>. Acesso em: 30 nov. 2016.

HALL, Rodney Bruce. Constructivism. In: WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden (eds.). **Internacional Organization and Global Governance**. London; New York: Routledge, 2014.

HEINTZE, Hans-Joachim. Direitos Humanos Coletivos. In: PETERKE, Sven (coord.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

HERNANDÉZ, Matheus de Carvalho. Resenha de Livro: The Persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance. Thomas Risse, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 3, n. 1, p. 143-145, 2012 [2013]. Disponível em: <https://revista.uepb.edu.br/REI>. Acesso em: 30 nov. 2016.

HILLGENBERG, Hartmut. A fresh look at soft law. **The European Journal of International Law (EJIL)**, v. 10 n. 03, p. 499-515, aug. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ejil/10.3.499>. Acesso em: 30 nov. 2016.

HUMPHFREYS, Stephen (ed.). **Human Rights and Climate Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HISKES, Richard P. **The human right to a green future**: environmental rights and intergenerational justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HISKES, Richard P. Environmental human rights. In: CRUSMAN, Thomas (ed.). **Handbook of human rights**. London; New York: Routledge, 2012.

HOPF, Ted. The promise of constructivism in international relations theory. **International Security**, v. 23, n. 01, p. 171-200, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/isec.23.1.171>. Acesso em: 30 nov. 2016.

HUNT, Alan. **Explorations in Law and Society**: Toward a Constitutive Theory of Law. New York: Routledge, 1993.

ISRAËL, Liora. Usages militants du droit dans l'arène judiciaire: le *cause lawyering*. **Droit et Société**, n. 49, v. 3, p. 793-824, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/drs.049.0793>. Acesso em: 30 nov. 2016.

ISRAËL, Liora. **L'Arme du droit**. Paris: Press de Sciences Po, 2009.

KAMMINGA, Menno T. The involving status of NGOs under International Law: a threat to the inter-state system? In: ALSTON, Philip. **Non-State Actors and Human Rights**. New York: Oxford University Press, 2005.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders**: advocacy network in international politics. Ithaca; London: Cornell University Press, 1998.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, n. 51, n. 159, p. 89-101, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00179>. Acesso em 28 nov. 2016.

KINGSBURY, Benedict. The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law. **Michigan Journal of International Law**, v. 19, n. 2, 1998. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol19/iss2/3>. Acesso em: 15 out. 2016.

KINGSBURY, Benedict. Operational Policies of International Institutions as Part of the Lawmaking Process: The World Bank and Indigenous Peoples. In: GOODWIN-GILL, Guy; TALMON, Stefan (eds.). **The Reality of International Law**: Essays in Honour of Ian

Brownlie. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KOERNER, Andrei. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 57, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000200005>. Acesso em: 15 out. 2016.

KOERNER, Andrei. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 53, Out., 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000300009>. Acesso em: 15 out. 2016.

KRITSIOTIS, Dino. International law and the relativities of enforcement. In: CRAWDFORD, James; KOSKENNIEMI, Martti; RANGANATHAN, Surabhi (eds.). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

LACERDA, Rosane. **Os povos indígenas e a Constituinte**. Brasília: CIMI, 2008.

LACHMAYER, Konrad. **The International Constitutional Law Approach**: An introduction to a new perspective on constitutional challenges in a globalizing world. **Vienna Journal on International Constitutional Law**, v. 01, n. 02, feb. 2007. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1093347](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1093347). Acesso em: 2 out. 2016.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos**: Constituição, racismo e relações internacionais. Barueri: Manole, 2005.

LÂM, Maivân Clech. Minorities and Indigenous Peoples. In: WEISS, Thomas George; DAWS, Sam (eds.). **The Oxford Handbook on the United Nations**. Oxford University Press, 2007.

LARAIA, Roque de Barros. Maybury-Lewis e a etnologia brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 67, jun., 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000200002>. Acesso em: 2 out 2016.

LENZI, Cristiano Luis. **Sociologia ambiental**: risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru, SP: Edusc, 2006.

L'ESTOILE, Benôit; NEIBURG, Frederico; SIGAUD, Lygia. Antropologia, impérios e estados nacionais: uma abordagem comparativa. In: L'ESTOILE, Benôit; NEIBURG, Frederico; SIGAUD, Lygia (orgs.) **Antropologia, impérios e estados nacionais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2002.

LEVITSKY, Sandra R. Law and Social Movements: Old Debates and New Directions. In: SARAT, Austin; EWICK, Patrícia (eds.). **The handbook of law and society**. West Sussex, 2015.

LEWIS, Corinne. Corporate responsibility to respect the rights of minorities and indigenous peoples. In: WALKER, Beth. **State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012**: e vents of 2011. London: Minority Rights Group International, 2012.

LIGHTFOOT, Sheryl. **Global indigenous politics**: a subtle revolution. London; New York: Routledge, 2016.



LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um Grande Cerco de Paz:** poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 02, p. 311-349, abr. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200003>. Acesso em: 2 out. 2016.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 97-111, out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Z84f7xxRqZyFkNZ7JQXRWRJ/?lang=pt>. Acesso em: 2 out. 2016.

MADEIRA, Lígia Mori; ENGELMANN, Fabiano. Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 182-209, jan./abr. 2013, Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222013000100008>. Acesso em: 2 out. 2016.

MARSHALL, Anna-Maria; HALE, Daniel Crocker. Cause Lawyering. **Annual Review of Law and Social Science**. v. 10, p. 301-320, nov., 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102612-133932>

MATHIS, Adriana de Azevedo; MATHIS, Armin. Responsabilidade social corporativa e direitos humanos: discursos e realidades. **Rev. Katálýsis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 131-140, jun., 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802012000100013>. Acesso em 2 out. 2016.

MAYERFELD, Jamie. **The Promise of Human Rights:** Constitutional Government, Democratic Legitimacy, and International Law. *Philadelphia:* University of Pennsylvania Press, 2016.

MAZZUOLI, Valério. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de Informação Legislativa**, v. 39, n. 156, p. 169-177, out./dez. 2002; Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/823>. Acesso em: 18 set. 2016.

MAZZUOLI, Valério. **Rumo às novas relações entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito interno:** Da exclusão à coexistência, da intransigência ao diálogo das fontes. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MAZZUOLI, Valério. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 181, p. 113-133, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194897>. Acesso em: 18 set. 2016.

MAZZUOLI, Valério. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MCCANN, Michael. Legal mobilization and social reform movements: notes on theory and its application. **Studies in Law, Politics, and Society**, v. 11, p. 225-254, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/slps11>. Acesso em: 01 dez. 2016.

MCCANN, Michael. Causal versus Constitutive Explanations (or, On the Difficulty of Being so Positive...). **Law & Society Inquiry**. v. 21, n. 2, p. 457-482, spring, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.1996.tb00087.x>. Acesso em: 01 dez. 2016.

MCCANN, Michael. Law and Political Struggle: puzzles, paradoxes, and romises for future research. In: SCHULTZ, David A. **Leveraging the law**: using courts to achieve social change. New York: Peter Lang, 1998.

MCCANN, Michael. Law and Social Movements: Contemporary Perspectives. **Annual Review of Law and Social Science**. v. 2, p. 17-38, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105917>. Acesso em: 18 dez. 2016.

MCCANN, Michael. On Legal Rights Consciousness: A Challeging Anlytical Tradition. In: FLEURY-STEINER, Benjamin; NIELSEN, Laura Beth (eds). **The New Civil Rigths Research**: A Constitutive Approach. Farnham: Ashgate Publishing, 2006b.

MCCANN, Michael. Poder judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos “usuários”. In: DUARTE, Fernanda; KOERNER, Andrei (Orgs.) **Justiça Constitucional no Brasil**: Política e Direito. Anais do Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional – Seção Especial da Revista EMARF (Cadernos Temáticos). Rio de Janeiro: EMARF, 2010.

MCCANN, Michael (ed.). **Law and social movements**. New York: Routledge, 2016.

MÉGRET, Frédéric. International law as law. In: CRAWDFORD, James; KOSKENNIEMI, Martti; RANGANATHAN, Surabhi (eds.). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MELISH, Tara J. Rethinking the “Less as More” Thesis: Supranational Litigation of Economic, Social, and Cultural Rights in the Americas. **NYU Journal of International Law and Politics**, v. 39, n. 2, p. 171-344. Disponível em: <https://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/39.2-Melish-Rethinking.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2016.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MERON, Theodor. **The Humanization of International Law**. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

MERRY, Sally Engle. **Getting Justice and Getting Even**: Legal Consciousness Among Working-Class Americans. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

MERRY, Sally Engle. Resistance and the Cultural Power. **Law & Society Review**. v. 29. n. 1, p. 11-26, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3054052>. Acesso em: 12 dez. 2016.

MERRY, Sally Engle. Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle.



**American Anthropologist**. v. 108, n. 1, p. 38-51, mar., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1525/aa.2006.108.1.38>. Acesso em: 24 nov. 2016.

MERRY, Sally Engle. Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. In: PROVOST, René; SHEPPARD, Collen (ed.). **Dialogues on Human Rights and Legal Pluralism**. New York: Springer, 2013.

MERRY, Sally Engle. Firming Up Soft Law: The Impact of Indicators on Transnational Human Rights Legal Orders. In: HALLIDAY, Terence C.; SHAFFER, Gregory (eds.). **Transnational Legal Orders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MEYERSFELD, Bonita. A binding instrument on business and human rights: some thoughts for na effective next step in international law, business and human rights. **Homa Publica – Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**, v. 1, n. 1, p. 01-14, jun.-nov., 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/30420>. Acesso em: 02 dez. 2016.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia.; MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MOGHADAM, Valentine M. Global Social Movements and Transnational Advocacy. In: AMENTA, Edwin; NASH, Kate; SCOTT, Alan (eds.). **The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology**. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012.

MURO, Diego. Ethnicity, Nationalism, and Social Movements. In: DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario (eds.). **The Oxford Handbook of Social Movements**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

NASH, Kate. **The cultural politics of human rights**: comparing the US and UK. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

NASH, Kate. **Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics, and Power**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2010.

NASH, Kate. Human rights, movements and law: on not researching legitimacy. **Sociology**, v. 46, n. 05, Oct., 2012a. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0038038512451528>. Acesso em: 09 nov. 2016.

NASH, Kate. Towards a political sociology of human rights. In: AMENTA, Edwin; NASH, Kate; SCOTT, Alan (eds.). **The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology**. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012b.

NASH, Kate. States of Human Rights. **Sociologica, Italian journal of sociology online**. n. 1, p. 01-20, jan.-abr., 2011. Disponível em: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.2383/34620>. Acesso em: 18 nov. 2016.

NASH, Kate. Global Capitalism and Human Rights. **Journal of Globalization Studies**. v. 4, n. 1, p. 63-67, mai., 2013. Disponível em: <https://www.sociostudies.org/journal/articles/156009/>. Acesso em: 09 nov. 2016.

NASH, Kate. Is it Social Movements that Construct Human Rights? In: DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario (eds.). **The Oxford Handbook of Social Movements**. Oxford: Oxford University Press, 2015a.

NASH, Kate. **The Political Sociology of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015b.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NEVES, Marcelo. Transconstitucionalismo, con especial referencia a la experiencia latinoamericana. In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coords.). **La justicia constitucional y su internacionalización** ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?. Tomo II. Cidade do México: Instituto de Investigações Jurídicas / UNAM, 2010.

NEVES, Marcelo. Do diálogo entre as cortes supremas e a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao transconstitucionalismo na América Latina. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 201, p. 193-214, jan.-mar. 2014a. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/201/ril\\_v51\\_n201\\_p193](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/201/ril_v51_n201_p193). Acesso em: 20 out. 2016.

NEVES, Marcelo. (Não) Solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 201-232, 2014b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300008>. Acesso em 20 out. 2016.

NEWMAN, Abraham L.; ZARING, David. Regulatory networks: power, legitimacy and compliance. In: In: DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. (eds.). **Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

NIEZEN, Ronald. **The origins of indigenism: Human Rights and the Politics of Identity**. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 2003.

NORVAL, Aletta J. The Politics of Ethnicity and Identity. In: In: AMENTA, Edwin; NASH, Kate; SCOTT, Alan (eds.). **The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology**. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012.

OBASOGIE, Osagie K. The Constitution of Identity: Law and Race. In: SARAT, Austin; EWICK, Patrícia (eds.). **The handbook of law and society**. West Sussex: Wiley Blackwell, 2015.

OLIVEIRA, João Pacheco de. “Uma Etnologia dos ‘Índios Misturados’: Situação Colonial, Territorialização e Fluxos Culturais”. In: **A Viagem da Volta. Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2004.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **O trabalho do antropólogo**. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora Unesp, 2006.

OPSAHL, Torkel. Na “International Constitutional Law?”. **The International and Comparative Law Quarterly**, v. 10, n. 04, p. 760-784, out. 1961. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/756422>. Acesso em: 02 out. 2016.

PARIOTTI, Elena. Transnational corporations and human rights. In: CRUSMAN, Thomas (ed.). **Handbook of human rights**. London; New York: Routledge, 2012.

PESANTES, Hernán Salgado. Justicia constitucional transnacional: el modelo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Control de constitucionalidad vs. controle convencionalidad. In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coords.). **La justicia constitucional y su internacionalización** ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?, Tomo II. Cidade do México: Instituto de Investigações Jurídicas / UNAM, 2010.

PETERKE, Sven. Doutrinas Gerais. In: PETERKE, Sven. (coord.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

PETERKE, Sven. Os direitos humanos coletivos e a proteção dos interesses fundamentais da humanidade: avanços e impasses. In: FEITOSA, Maria Luiza P. A. M. F. *et al.* (orgs.). **Direitos humanos de solidariedade**: avanços e impasses. Curitiba: Appris, 2013.

PETERS, Anne. The globalization of state constitutions. In: NIJMAN, Janne; NOLLKAEMPER, André (eds.). **New perspectives on the divide between national and international law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PETERS, Anne. The Merits of Global Constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 16, n. 2, 2009. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol16/iss2/2/>. Acesso em: 23 set. 2016.

PETERS, Anne. **Global Constitutionalism**. Handout. International Law Forum at the Hebrew University of Jerusalem, nov., 2013. Disponível em: [https://www.mpil.de/files/pdf3/Handout\\_Global\\_Constitutionalism.pdf](https://www.mpil.de/files/pdf3/Handout_Global_Constitutionalism.pdf). Acesso em: 02 out. 2016.

PETERS, Anne; KLEINLEIN, Thomas. International Constitutional Law. In: **OXFORD Bibliographies Online**. New York: Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/OBO/9780199796953-0039>. Acesso em: 02 out. 2016.

PIERRÉ-CAPS, Stéphane. A questão das minorias no direito internacional. In: ROULAND, Norbert (org.). **Direito das minorias e dos povos autóctones**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional - RDCI**, n. 91, p. 79-90, abr.-jun., 1998. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:1997;1000543578>. Acesso em 18 mai. 2016.

PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional – RDCI**, v. 11, n. 45, out./dez. 2003. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/130132>. Acesso em: 18 mai. 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2015a.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e constitucionalismo regional transformador: o impacto do sistema interamericano. **Revista dos Tribunais – RT**, v. 104, n. 952, p.141-164, fev. 2015b. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/85282>. Acesso em 18 mai. 2016.

POUMARÈDE, Jacques. Enfoque histórico do direito das minorias e dos povos autóctones. In: ROULAND, Norbert (org.). **Direito das minorias e dos povos autóctones**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da Etnicidade** - seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

PRICE, Richard. Transnational Civil Society and Advocacy in Word Politics. **World Politics**, n. 55, v. 4, p. 579-606, jul., 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0024>. Acesso em 28 set. 2016.

PRICE, Richard. Detecting ideas and their effects. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (eds.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 41, p. 397-433, 2003a. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315091983-22>. Acesso em 22 set. 2016.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. **International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003b.

RAMANZINI, Isabela. **O prometido é devido: compliance** no sistema interamericano de direitos humanos. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RAMANZINI, Isabela. *Compliance* e Compromissos Internacionais em Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, n. 76, p. 63-76, 2º semestre de 2013 [Publicada em jul. 2015]. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/383> . Acesso em 30 nov. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de Direitos Humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RAMOS, André de Carvalho. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o direito internacional e o direito constitucional. **Rev. Fac. Dir. Univ. São Paulo**, v. 106/107, p. 497-524, jan.-dez., 2012a. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67955>. Acesso em: 18 nov. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Pluralidade das ordens jurídicas: a relação do direito brasileiro com o direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2012b.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2016.

REIS, Filipe dos; KESSLER, Oliver. Constructivism and the politics of international law. In: ORFORD, Anne; HOFFMANN, Florian (eds.). **The Oxford Handbook of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

REIS, Rossana Rocha. Os direitos humanos e a política internacional. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 27, p. 33-42, nov., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200004>. Acesso em: 18 nov. 2016.

REUS-SMIT, Christian. Constructivism. In: BURCHILL, Scott *et al.* **Theories of international relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

RIBEIRO, Inafran. **Antropologia da ação e identidade quilombola: balanço e perspectivas do reconhecimento de direitos etnicamente diferenciados**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande – PB, 2010.

RIBEIRO, Inafran. **O Ministério Público Federal e os direitos étnico-territoriais: uma análise a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239-DF**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande – PB, 2012.

RIBEIRO, Inafran. **O argumento antropológico no Supremo Tribunal Federal: os Pataxó Hã Hã Hã e a Ação Cível Originária 312-BA**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direitos Humanos, Econômicos e Sociais) – Escola Superior da Magistratura do TJPB; Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa – PB, 2014.

RIBEIRO, Inafran. A produção de conhecimento no contexto de conflitos socioambientais judicializados: notas sobre uma disputa territorial na APA da Barra do Rio Mamanguape (Paraíba). In: LEITE, Carla Vladiane Alves; PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; SILVA, Liana Amin Lima da (org.). **Biodiversidade, espaços protegidos e populações tradicionais**. v. 2., p. 37-57. Curitiba: Letra da Lei, 2016.

RISSE; Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (eds.) **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge UK/NY: Cambridge University Press, 1999.

RISSE; Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (eds.). **The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

RISSE; Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE; Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (eds.) **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**.

Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César A.; ARENA, Luis Carlos. Indigenous rights, transnational activism, and legal mobilization: the struggle of the U'wa people in Colombia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César A. (eds.). **Law and globalization from below: towards a cosmopolitan legality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César A. **Etnicidad.gov: los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados**. Bogotá: Dejusticia, 2012.

RODRIGUEZ-PIÑERO, Luis. **Indigenous peoples, postcolonialism, and international law: the ILO regime (1919-1989)**. New York: Oxford University Press, 2005.

ROSENBERG, Gerald. Positivism, interpretativism, and the study of law. **Law & Society Inquiry**. v. 21, n. 2, p. 435-455, spring, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.1996.tb00086.x>. Acesso em: 23 jun. 2016.

ROLAND, Manoela Carneiro *et al* (org.). **Direitos Humanos e Empresas: o estado da arte no direito brasileiro**. Juiz de Fora: Editar, 2016.

ROULAND, Norbert. O direito dos povos autóctones. In: ROULAND, Norbert (org.). **Direito das minorias e dos povos autóctones**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

RUGGIE, John Gerard. Protect, Respect And Remedy: A United Nations Policy Framework For Business And Human Rights. **Proceedings of the ASIL Annual Meeting**, v. 103, p. 282-287, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0272503700034339>. Acesso em: 01 nov. 2016.

RUGGIE, John Gerard. **Quando negócios não são apenas negócios: as corporações multinacionais e os direitos humanos**. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

SALA, José Blanes. Sistemas de Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: ZIMERMAN, Artur; DIETRICH, Ana Maria (orgs.). **Café com PP: novas abordagens de políticas públicas no Brasil**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2012.

SARAT, Austin. "... The law is all over": Power, Resistance, and the Legal Consciousness of the Welfare Poor. **Yale Journal of Law and the Humanities**, v. 2, p. 343-379, 1990. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/7423>. Acesso em: 01 nov. 2016.

SARAT, Austin. Vitality Amidst Fragmentation: On the Emergence of Postrealist Law and Society Scholarship. In: SARAT, Austin (ed.). **The Blackwell Companion to Law and Society**. Malden, USA, 2004.

SARAT, Austin; SCHEINGOLD, Stuart (eds.). **Cause lawyering: political commitments and professional responsibilities**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SARAT, Austin; SCHEINGOLD, Stuart (eds.). **Cause lawyering and the state in a global era**. Oxford: Oxford University Press, 2001.



SARAT, Austin; SCHEINGOLD, Stuart. **Something to Believe In: Politics, Professionalism, and Cause Lawyering**. Stanford: Stanford University Press, 2004.

SARAT, Austin; SCHEINGOLD, Stuart (eds.). **Cause lawyers and social movements**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

SCHEINGOLD, Stuart A. **The politics of rights: lawyers, public policy, and political change**. 2. ed. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

SEITHEL, Friderike. Advocacy Anthropology: history and concepts. **Revista Antropológica**, v.15 n.1, p. 5-48, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaantropologicas/article/view/23608>. Acesso em: 23 jun. 2016.

SHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark A. Hard and soft law. In: DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. (eds.). **Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. 7th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SHELTON, Dinah. Environmental Human Rights. In: ALSTON, Philip (ed.). **People's Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SHELTON, Dinah. Introduction: law, non-law and the problem of 'soft law'. In: SHELTON, Dinah (ed.). **Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SHELTON, Dinah. Soft law. In: ARMSTRONG, David (ed.). **Routledge handbook of international law**. London: Routledge, 2009.

SHELTON, Dinah. Human rights and the environment: substantive rights. In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos (eds.). **Research Handbook on International Environmental Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010.

SHELTON, Dinah. Introduction. In: SHELTON, Dinah (ed.). **International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion**. Oxford: Oxford University Press, 2011a.

SHELTON, Dinah. Comments on the normative challenge of environmental "soft law". In: KERBRAT, Yann; MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. **The transformation of international environmental law**. Portland; Paris: Hart Publishing; Editions Pedone, 2011b.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007.

SILBEY, Susan S. Law and Society Movement. In: HALL, Kermit L. (ed.). **The Oxford Companion to American Law**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SILBEY, Susan S. Legal consciousness. **The New Oxford Companion to Law**. Oxford: Oxford University Press, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acref/9780199290543.001.0001>. Acesso em 28 out. 2016.

SILBEY, Susan S. Legal Culture and Legal Consciouness. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2. Ed., v. 13, p. 726-133, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.86067-5>

SILVA, Daniela Costa. **A agenda de direitos humanos na política brasileira e a participação das ONGs em seu processo de formulação**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, José Afonso da. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. In: SANTILI, Juliana (Coord.). **Os direitos indígenas e a constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. **Os direitos dos índios: fundamentalidade, paradoxos e colonialidades internas**. São Paulo: Editora Café com Lei, 2015.

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

SIKKINK, Kathryn. Transnational Advocacy Networks and the Social Construction of Legal Rule. In: DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. (eds), **Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy**, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2002.

SIKKINK, Kathryn. **The Justice Cascade: how human rights prosecutions are changing world politics**. New York; London: W. W. Norton & Company, 2011.

SIKKINK, Kathryn; LUTZ, Ellen. The Justice Cascade: the evolution and impacto of foreign human rights trials in Latin America. **Chicago Journal of International Law**, v. 02, n. 01, p. 01-32, 2001. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol2/iss1/3/>. Acesso em: 28 out. 2016.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Tratados Internacionais de Direitos Humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional – RDCI**, v. 11, n. 43, p. 7-30, 2003. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2003;1000660933>. Acesso em: 28 out. 2016.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascimento dos povos indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 2012.

STAMMERS, Neil. **Human Rights and Social Movements**. London: Pluto Press, 2009.

STAVENHAGEN, Rodolfo. **Pioneer on Indigenous Rights**. New York: Springer, 2012.



SWEPTSON, Lee. **The foundations of modern international law on indigenous and tribal peoples**: the preparatory documents of the indigenous and tribal peoples Convention, and its development through supervision. v.1. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2015.

TACHEVA, Baglovesta; BROWN, Garret W. Global constitutionalism and the responsibility to protect, **Global Constitutionalism**, v. 4, n. 3, p. 428-467, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2045381715000155>. Acesso em: 25 jun. 2016.

TARROW, Sidney. **The New Transnational Activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TARROW, Sidney. Outsiders inside e insiders outside: entre a ação pública nacional e transnacional em prol dos direitos humanos. **Caderno CRH**. v. 22, n. 55, p. 151-161, jan.-abr., 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792009000100009>. Acesso em: 10 nov. 2016.

TEIXEIRA, Anderson Vichikeski. Constitucionalismo transnacional: por uma compreensão pluriversalista do Estado constitucional. **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 3, n. 3, p. 141-166, set.-dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/hCLf3W4YgCcLJcsKZtG5PCc/?lang=pt#ModalDownloads>. Acesso em: 02 jan. 2017.

THOMPSON, Alexander. Coercive enforcement of international law. In: In: DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. (eds.). **Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

TOSI, Giuseppe. A doutrina subjetiva dos direitos naturais e a questão indígena na Escuela de Salamanca e em Bartolomé de Las Casas. **Cuadernos salmantinos de filosofía**, Salamanca, v. 30, p. 577-587, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.36576/summa.1207>. Acesso em 28 out. 2016.

TOSI, Giuseppe. Raízes teológicas dos direitos subjetivos modernos: o conceito de dominium no debate sobre a questão indígena no sec. XVI. **Prim@ Facie**, v. 4, n.6, p. 42-56, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/4504>. Acesso em 28 out. 2016.

TOSI, Giuseppe. Guerra e direito no debate sobre a conquista da América (século XVI). **Verba Juris – Anuário da Pós-Graduação em Direito**, v. 05, n.05, p. 277-320, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14852>. Acesso em: 28 out. 2016.

TSAGOURIAS, Nicholas (ed.). **Transnational Constitutionalism: International and European Models**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TSUTSUI, Kiyoteru; WHITLINGER, Claire; LIM, Alwyn. International Human Rights Law and Social Movements: States' Resistance and Civil Society's Insistence. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 8, p. 367-396, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102811-173849>. Acesso em: 25 nov. 2016.

TRINDADE, Otávio Cançado. A constitucionalização do direito internacional: mito ou realidade? **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 178, p. 271-284, abr./jun., 2008.

TUANA, Nancy. Climate change and human rights. In: CRUSMAN, Thomas (ed.). **Handbook of human rights**. London; New York: Routledge, 2012.

TZEVELEKOS, Vassilis P.; LIXINSKI, Lucas. TZEVELEKOS, V. P., & LIXINSKI, L. Towards a Humanized International “Constitution”? **Leiden Journal of International Law**, n. 29, v. 02, p. 343–364, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0922156516000054>. Acesso em: 28 out. 2016

TZEVELEKOS, Vassilis P.; LIXINSKI, Lucas. From the internationalisation of national constitutions to the “constitutionalisation” of international law: The role of human rights. In: JAKUBOWSKI, Andrzej; WIERCZYŃSKA, Karolina (eds.). **Fragmentation vs the constitutionalisation of international law: a practical inquiry**. New York: Routledge, 2016b.

VAN MULLIGEN, Johannes Gerald. Global Constitutionalism and the Objective Purport of the International Legal Order. **Leiden Journal of International Law**, v. 24, n. 02, p. 277-304, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0922156511000021>. Acesso em: 28 out. 2016.

VANHALA, Lisa. Legal Mobilization. In: **OXFORD Bibliographies Online**. New York: Oxford University Press, 2015. Disponível em: <http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/obo/9780199756223-0031>. Acesso em: 28 out. 2016.

VAUCHEZ, Antoine. Entre droit et sciences sociales. Retour sur l'histoire du mouvement Law and Society. **Genèses**, n. 45, p. 134-149, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/gen.045.0134>. Acesso em: 25 nov. 2016.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. **O constitucionalismo no cenário pós-nacional: as implicações constitucionais da mundialização e a busca por fontes alternativas de legitimidade**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012.

VIEIRA, Gustavo Oliveira; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. A internacionalização do Direito a partir dos direitos humanos: reflexões iniciais para o futuro do constitucionalismo. **RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 4, n. 2, p. 175-184, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2012.42.07>. Acesso em: 28 out. 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena; DUPREE, A. Scott. Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos. **Sur, Rev. int. direitos human.**, v. 01, n. 01, p. 48-69, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452004000100004>. Acesso em: 28 out. 2016.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A juridicização e a judicialização enfocadas a partir da “sociologia política do direito” de Jacques Commaille. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 02, n. 02, p. 56-75, jul.-dez., 2015. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/15>. Acesso em 28 out. 2016.

VILLAS BOAS FILHO, Orlando. As transformações da regulação jurídica na sociedade contemporânea: a governança como paradigma. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 01, p. 251–259, jan. 2016a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201610>. Acesso em: 28 dez. 2016.

VILLAS BOAS FILHO, Orlando. O impacto da governança sobre a regulação jurídica contemporânea: uma abordagem a partir de André-Jean Arnaud. **Redes: R. Eletr. Dir. Soc.**, Canoas, v.4, n.1, p. 145-171, maio 2016b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18316/2318-8081.16.16>. Acesso em: 28 dez. 2016.

VILLEGAS ERGUETA, Mariana. The multifaceted and dynamic interplay between hard law and soft law in the field of international human rights law. **Revista Ciencia y Cultura**, v. 19, n. 35, p. 185-202, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-33232015000200010&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232015000200010&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 28 out. 2016.

WALTER, Christian. International law in a processo of constitutionalization. In: NIJMAN, Janne; NOLLAEMPER, André (eds.). **New perspectives on the divide between national and international law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WARAT, Luís Alberto. Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 3, n. 05, p. 48–57, 1982. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/17121>. Acesso em: 10 ago. 2016.

WEISSBRODT, David. Keynote Address: International Standard-Setting on the Human Rights Responsibilities of Businesses. **Berkeley Journal of International Law**, v. 26, n. 2, p. 373–391, 2008. Disponível em: [https://scholarship.law.umn.edu/faculty\\_articles/214/](https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/214/). Acesso em: 10 ago. 2016.

WELLER, Marc. The struggle for an international constitutional order. In: ARMSTRONG, David (ed.). **Routledge handbook of international law**. London: Routledge, 2009.

WIENER, Antje. Constructivism: the limits of bridging gaps. **Journal of International Relations and Development**, v. 6, n. 3, p. 252-275, 2003. Disponível em: <https://repositorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=135845>. Acesso em: 10 ago. 2016.

WIENER, Antje. Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promises. **Constitutionalism Webpapers, ConWEB**, n. 5, 2006. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1939758](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1939758). Acesso em: 10 ago. 2016.

WIENER, Antje. Global constitutionalism. In: **OXFORD Bibliographies Online**. New York: Oxford University Press, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/OBO/9780199743292-0092>. Acesso em: 28 out. 2016.

WINSTON, Morton. Social responsibility and human rights. In: CRUSMAN, Thomas (ed.). **Handbook of human rights**. London; New York: Routledge, 2012.

YEH, Jiunn-Rong; CHANG, Wen-Chen. The Emergence of Transnational Constitutionalism: Its Features, Challenges and Solutions. **Penn State International Law Review**, v. 27, n. 01, p.

89-124, 2008. Disponível em: <https://elibrary.law.psu.edu/psilr/vol27/iss1/4/>. Acesso em: 10 ago. 2016.

ZEMANS, Frances Kahn. “Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System. **American Political Science Review**, v. 77, n. 3, p. 690-703, 1978. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1957268>. Acesso em: 10 ago. 2016.