

POVOS INDÍGENAS E A QUESTÃO TERRITORIAL: OS DIÁLOGOS ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Livia Helena Porto Silva¹

Palavras-chave: Povos indígenas; Diálogo das cortes; Sistema Interamericano de Direitos Humanos

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2023, o Deputado Federal Homero Pereira, do Partido Liberal do Mato Grosso, apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 2.903, apelidado de "PL do Marco Temporal". O seu objetivo é modificar e regulamentar o conteúdo do art. 231 da Constituição Federal, discutindo-se o reconhecimento e a demarcação das terras indígenas. Aprovado em meio a significativas críticas quanto à sua inconstitucionalidade, pressupõe que poderiam ser consideradas *terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas* apenas as que foram assim reconhecidas no contexto de promulgação da Constituição Federal, em 1988, sendo assim reconhecida agora, como Lei 14.701/2023. Diante da complexidade da questão indígena e da (in) existência de direitos originários, é preciso reconhecer que essa discussão não pode ser distanciada do processo histórico de integração dos povos indígenas à sociedade brasileira o seu consequente reconhecimento como cidadãos (Clastres, 2017). Entre os meses de agosto e setembro de 2023, o problema da (não) demarcação das terras indígenas no país sofreu uma relevante escalada: a constitucionalidade do Projeto de Lei passou a ser debatida no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) – que retomou algumas teses levantadas em 2021, no contexto do Projeto de Lei nº. 490, de 2007.

Por maioria dos votos, o Colegiado do STF derrubou a tese do marco temporal quanto à demarcação das terras indígenas no país, entendendo que, além de ser inconstitucional, ela também se mostra como uma ferramenta capaz de distorcer as verdadeiras finalidades contidas na Constituição Federal, que englobam o respeito aos povos indígenas e a valorização de uma identidade étnica e multicultural que representa uma parcela relevante da história brasileira. Na visão dos Ministros que votaram pela inconstitucionalidade, o marco temporal representa um risco à tradição cultural dos povos indígenas brasileiros, o que teria dois efeitos centrais: ao mesmo tempo em que liquidaria direitos considerados originários e que remontam aos instantes anteriores à consolidação das instituições estatais brasileiras, também seria responsável por minar a proteção constitucional aos

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista (FCHS/UNESP). E-mail: livia.helena@unesp.br

povos indígenas, que ocupam suas terras independentemente da existência de um marco temporal ou mesmo de outras teses que assumem propósitos similares. É importante mencionar que essa postura representa a continuidade de decisões em que foram enfrentadas as questões indígenas. Concluído em 2009, o caso da Terra Indígena "Raposa Serra do Sol" é significativo para a jurisprudência do STF em matéria de direitos indígenas porque foi uma das primeiras oportunidades em que se reconheceu a ideia de demarcação contínua do território e a necessidade de retirada imediata dos ocupantes não indígenas.

A emergência das demandas relacionadas à questão indígena, sobretudo aquelas que dizem respeito aos processos de reconhecimento e demarcação de suas terras, demonstram que os posicionamentos assumidos pelo STF não representam um pioneirismo brasileiro na tutela dessas garantias, senão o respeito direto às normativas e decisões internacionais (Demétrio; Kozicki, 2017). Para além da Convenção nº. 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabeleceu o dever estatal de reconhecer os direitos inerentes às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, o estabelecimento de um diálogo entre tribunais nacionais e instâncias interamericanas, por exemplo, tem sido frutífero e provocado o direcionamento de novos padrões decisórios, que adequam o direito interno ao internacional (Nóbrega; Paffer; Nascimento, 2021). Em 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), no caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil forneceu um importante repositório de teses e argumentos relacionados à defesa dos direitos humanos dos povos indígenas no país, o que resultou na condenação brasileira por violar as garantias indígenas previstas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), especialmente aquelas relacionadas à propriedade coletiva e proteção judicial.

Essa demanda foi especialmente impactante para o cenário dos direitos indígenas no Brasil porque evidenciou que parcelas significativas dessas violações eram decorrentes da morosidade, da desídia e do desrespeito que os tribunais e demais instâncias decisórias brasileiras detinham em relação aos povos indígenas. As razões decisórias utilizadas pela Corte IDH no caso do Povo Indígena Xucuru, não obstante o emprego de metodologias diversas em casos articulados contra outros Estados da região sobre a temática indígena, desconstrói conceitos tradicionalmente vinculados em demandas dessas natureza, como a ideia de "acesso a justiça", a fim de demonstrar que não operam (e tampouco atingem) os povos indígenas com o mesmo impacto que chegam para outros sujeitos. Pode-se afirmar que o diálogo estabelecido entre o STF e a Corte IDH tem se fortalecido na medida em que o tribunal nacional se vale de *standards* interamericanos como fonte para estruturar as suas decisões nas questões sobre terras indígenas (Bahia; Silva, 2022). Além disso, as decisões da Corte IDH

demonstram o risco que tendências capazes de restringir os direitos indígenas possuem, especialmente quanto à desagregação da posse do território ancestral dos povos indígenas e a formação de costumes, valores e usos próprios. No caso do Povo Indígena Xucuru, o cenário interamericano se inclinou para demonstrar que os povos indígenas são detentores de um "direito à existência", que engloba mecanismos administrativos e judiciais efetivos.

2 OBJETIVOS

Objetivamos analisar os impactos do Projeto de Lei 2.903/23 para o debate sobre os direitos indígenas no país, tendo como referência a expansão do diálogo das cortes que se estabeleceu nos últimos anos a partir de decisões tomadas pelo STF e pela Corte IDH a respeito da questão territorial indígena. Na medida em que reconhecermos a existência de um diálogo entre os níveis nacional e internacional, buscamos estabelecer as repercussões dos paradigmas decisórios interamericanos para o desenvolvimento dos direitos humanos dos povos indígenas na região, observando a sua importância para a estruturação dessa categoria de garantias.

3 METODOLOGIA

Em termos metodológicos, este trabalho se utiliza da revisão da bibliografia nacional e internacional responsável por focar o diálogo das cortes estabelecidas entre o STF e a Corte IDH, assim como os mecanismos interamericanos e suas tratativas das questões de direitos dos povos indígenas. Recorremos fundamentalmente às referências bibliográficas que têm discutido a emergência do Projeto de Lei nº. 2.903/23 e seus impactos nos direitos indígenas no Brasil, levando-se em consideração a existência de paradigmas regionais de proteção das garantias territoriais originárias dessa população.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas questões relativas aos direitos indígenas, sobretudo aqueles que dizem respeito ao problema da demarcação de suas terras, a afirmação de um diálogo das cortes entre os níveis nacional e internacional tem sido particularmente importante para o desenvolvimento de paradigmas decisórios que se voltam ao estabelecimento de uma proteção multinível à população indígena brasileira frente à escalada dos conflitos territoriais no país (Gilbert, 2014). No julgamento da demanda Povo Indígena

Xucuru vs. Brasil, a Corte IDH assentou a necessidade de ampliar a tutela ao direito à propriedade coletiva, demonstrando que a desídia estatal em enfrentar as reivindicações indígenas era uma decorrência de sua frágil estrutura institucional² (Habib, 2021). Embora não tenha surtido efeitos extensos no direito brasileiro, é certo dizer que o caso se tornou paradigmático à região interamericana por explorar a questão indígena sob o ponto de vista da violação do direito às suas terras ancestrais. A partir dessa decisão, tem-se observado que o direito brasileiro, especialmente nas últimas decisões do STF sobre demarcação de terras indígenas quanto às discussões a respeito do Projeto de Lei nº. 2.903/23, recorre, ainda que indiretamente, às padrões decisórios apresentados pela Corte IDH.

Na medida em que se coloca à contramão ao reconhecimento da ancestralidade das lutas e dos direitos indígenas no Brasil, conforme afirmado pela Corte IDH, a Lei 14.701/2023 abre margem para futuras demandas internacionais contra o país, repetindo o feito da demanda Povo Indígena Xucuru, apesar de parte de sua sanção em meio a vetos. Essa projeção se faz possível em razão de dois fatores convergentes: de um lado, tem-se o compromisso interamericano (e brasileiro, na mesma medida) em formular decisões que estejam de acordo com a valorização dos direitos indígenas; de outro, a possibilidade de responsabilização brasileira em casos dessa natureza é uma decorrência da falha estrutural dos organismos responsáveis por lidar com os direitos indígenas no país (Burgogue-Larsen, 2013).

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, A. D.; KOZICKI, K. Transitional justice for indigenous peoples from Brazil. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 129-169, 2019.

BAHIA, A. G. M. F. M.; SILVA, D. B. O direito à participação dos povos originários e o STF. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 119-155, jan./jun. 2022.

BURGOGUE-LARSEN, L. The rights of indigenous peoples. In: BURGOGUE-LARSEN, L. *et al.* (Orgs.). **The Inter-American Court of Human Rights: case law and commentary**. New York: Oxford University Press, 2013.

CLASTRES, P. Do etnocídio. In: CLASTRES, P. **Arqueologia da violência**. São Paulo: Cosac Naify, 2004.

² "Os povos originários constituem um dos grupos sociais mais frágeis e vulneráveis em nosso continente. É um grupo sub-representado politicamente e seus direitos, em que pese estabelecidos constitucionalmente, são de baixíssima efetividade, especialmente quando a mais alta das instituições brasileiras se põe a falhar no exercício de sua função contra majoritária de proteção às populações em situação de vulnerabilidade. Daí a importância de um órgão jurisdicional internacional poder exercer um controle judicial verdadeiramente contramajoritário, ou seja, de forma a poder efetivamente agir na falha do Estado quando seus próprios órgãos falharem na proteção dos direitos fundamentais." (Habib, 2021, p. 201)

GILBERT, J. Land rights as human rights: the case for a specific right to land. **SUR – International Journal on Human Rights**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 114-134, 2004.

HABIB, P. V. P. A.; RIBEIRO, J. D. de S. O caso Raposa Serra do Sol sob a perspectiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Lex Humana**, v. 13, n. 1, p. 182-203, 2021.

NÓBREGA, F. F. B; PAFFER, M. E. M; NASCIMENTO, A. H. B. *Ius Constitutionale Commune* e o direito indígena brasileiro: os impactos da decisão do caso Povo Xukuru versus Brasil na jurisprudência e na administração pública nacional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 621-646, 2021.