

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Bruna Silveira Roncato

**Sujeitos de Direito Internacional Público, Terceiro Mundo e
Formação de Resistências:**

O Movimento Indígena e o Uso da Litigância estratégica no
Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC- Rio, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. José Maria Gomez.

Rio de Janeiro
Julho de 2018



Bruna Silveira Roncato

**Sujeitos de Direito Internacional Público, Terceiro Mundo e
Formação de Resistências:**

O Movimento Indígena e o Uso da Litigância estratégica no Sistema
Interamericano de Direitos Humanos

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC- Rio, como
requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. José Maria Gomez

Orientador
Departamento de Direito- PUC-Rio

Prof. Florian Hoffman

Departamento de Direito – PUC-Rio

Profª Thula Pires

Departamento de Direito – PUC-Rio

Profª Odete Maria de Oliveira

Universidade Comunitária de Chapecó- UNOCHAPECÓ

Profª Silvia Maria da Silveira Loureiro

Universidade do Estado do Amazonas.

Rio de Janeiro, 16 de Julho de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Bruna Silveira Roncato.

Graduou-se em Direito pela Faculdade Cândido Rondon em 2007. Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC em 2009. Docente na Universidade Federal de Mato Grosso, Campus do Araguaia, desde 2013.

Roncato, Bruna Silveira

Sujeitos de direito internacional público, terceiro mundo e formação de resistências: o movimento indígena e o uso da litigância estratégica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos / Bruna Silveira Roncato ; orientador: José Maria Gomez. – 2018.

250 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2018.

Inclui bibliografia

Dedico este trabalho:
À Francisco de Assis Araújo;
À Antônio Isídio Pereira da Silva;
À Marielle Franco;
Aos defensores e defensoras dos Direitos Humanos;
E aos povos do(s) Terceiro(s) Mundo(s),
vilipendiados de tantas maneiras, e que de tantos
modos ainda resistem.

Agradecimentos

*Uma tese é uma soma de coincidências, interpelações e imprevistos.*¹ Às vésperas de concluir (ao menos provisoriamente) esta pesquisa, nada me soa mais verdadeiro do que esta frase. No caminho entre ingressar no doutorado e finalizar a tese, encontrei toda sorte de eventos não previstos, alguns desafiaram minha fé, outros desbotaram meu sorriso. Mas as coincidências felizes foram maiores. A serendipidade foi tremenda, quase inacreditável. Os eventos ruins parecem agora muito pequenos diante dos sentimentos de amor, carinho e compreensão que recebi de tantas pessoas que afortunadamente fui encontrando pelo caminho – ainda que com algumas eu tenha convivido por um curto espaço de tempo – cada uma, a seu modo, compartilhou algo importante comigo. Quando olho pelo retrovisor do tempo posso ver uma a uma dessas pessoas me ensinando algo, me apontando novos caminhos, me mostrando que o sofrimento passa e com ele vem o aprendizado e muitas revelações importantes. E assim, confirmando que a *gratidão é a memória do coração*², eu agradeço:

À Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, por possibilitar uma perspectiva sensível às demandas sociais e ao papel da Universidade enquanto espaço de diálogo e construção de justiça social, por ter sido um ambiente acadêmico acolhedor de pluralidades – de ideias e de sotaques – diante de um mundo cada vez mais hostil às diferenças.

Ao CNPq e à Capes, por disponibilizarem recursos financeiros para a realização desta pesquisa.

Aos queridos Anderson e Cármen, por zelarem com tanto capricho e paciência das burocracias da nossa pós-graduação.

¹ OST, François. A tese de doutorado em Direito: do projeto à defesa. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, Unisinos, mai/ago 2015, p. 100.

² Frase atribuída ao filósofo Antístenes de Atenas.

À Gisele Cittadino, por sua enorme coerência em alinhar teoria e prática, gratidão pela exuberância da sua força feminina, inspiração que levarei por toda a minha jornada pessoal e profissional.

Ao meu amado professor-orientador, José Maria Gomez, um ser que é a perfeita combinação da sabedoria com a humildade, características dos grandes mestres.

Aos queridos professores Fábio Leite, Bethania Assy e Rosângela Cavallazzi, por todos os ensinamentos transmitidos com tanto carinho.

Aos queridos professores Florian Hoffman e Thula Pires, por suas ricas contribuições na qualificação do projeto de pesquisa e por oportunizarem agora mais um momento de interlocução sobre o tema.

Às queridas professoras Rosangela Cavallazzi, Odete Maria de Oliveira e Silvia Loureiro, por terem aceitado participar da banca de avaliação.

À meus pais, Antonieta e Onofre, meus primeiros professores e os melhores pais que eu poderia ter.

Aos meus irmãos Janaína e Artur, por serem meus 'chatos preferidos', ou seja: meus melhores amigos.

À Valfredo Filho, meu amado noivo, por toda a paciência e amabilidade com que aguentou minhas tantas oscilações de humor, minhas lágrimas e meu cansaço diante das inúmeras dificuldades que se impuseram ao longo dos últimos quatro anos. Enquanto eu estive debaixo de um sol quente numa rodovia vazia, com o pneu da carroça furado, com uma calça folote, ele sempre aparecia, cantando uma *beautiful song*, me lembrando que vale a pena seguir lutando, e que sorrir torna tudo mais leve.

Às amigas preciosas que fiz no Rio de Janeiro: Ilessi, Cíntia Graton, Thiago Amud, Erika Ribeiro e Luis Leite – obrigada pelo suporte afetivo nas horas difíceis e por terem feito este período de minha vida mais alegre e mais musical.

Aos colegas da PUC-Rio, em especial: Aline Caldeira Lopes, Pedro Henrique Veiga Chrismann, Odair Barbosa Freitas, André Pacheco Teixeira Mendes e Mariana Caldas Ferreira.

À Renata Chaves, querida gauchinha de Lajeado, que por uma dádiva do destino reencontrei em solo carioca, que tão logo me viu enfrentando as agruras imobiliárias de uma estudante falida, imediatamente me estendeu os braços e me franqueou não só seu apartamento, mas também umas boas cuias de mate e a presença alegre da Mafalda, companheirinha de quatro patas.

À Diane Guerra, por uma amizade de quase 18 anos, que mesmo no tempo e na distância permanece com o mesmo frescor e alegria daquela ‘afinação instantânea’ do primeiro dia de aula da faculdade. À ‘aula mágica’ do professor Warat em Caxias do Sul 2002 e o Fórum Social Mundial em Belém em 2009 estão entre as minhas melhores lembranças, além de dizerem muito sobre a nossa amizade: o desejo comum de um mundo mais justo e a constatação de que isso não acontecerá sem muita resistência e luta, inclusive a feminista, ainda tão pouco compreendida.

Aos amigos queridos de mestrado da UFSC, ainda tão presentes em meus dias, apesar da distância física: Letícia Dyniewicz, André Oliveira, Heloísa Medeiros e Isadora Vier Machado.

À minha amiga e comadre Amanda Madureira, o coração mais generoso que existe, e o astral mais luminoso que conheço. Queria tê-la sempre por perto.

À minha irmã de coração, Camila Baraldi, pelo suporte imprescindível da amizade, por ter me acolhido no momento mais turbulento da definição da pesquisa, e por ter me apresentado às *TWAILs*. Um agradecimento também ao seu companheiro Pedro Peruzzo, por fazê-la tão feliz, agora junto com o curumim Joaquim.

À Odete Maria de Oliveira, minha inesquecível mestra, pelos conselhos sempre amáveis, as orações poderosas e o carinho sem fim. Para muito além do âmbito acadêmico, você me ensinou algo muito poderoso e verdadeiro: “*com gotas de afeto a vida é curável*”.³

³ Frase do poeta santa-mariense Luiz Guilherme do Prado Veppo.

Aos meus padrinhos Maria Elisa e Luiz Garcez (*in memoriam*) por desde o meu nascimento me amarem como filha. Dinda, obrigada por compreender minhas ausências e silêncios, e me amar e aceitar como sou. Dindo: foste muito cedo, a galopito. Que foi impossível não chorar. O meu coração ficou solito, eu pedi ao tempo pra voltar. Mas tal qual um chucro cavalinho, ele se negou a andar pra trás. Arranjei com ele um entrevero, disse: “então me chama o capataz”! De vereda chega o patrão velho, o dono da estância celestial. Me assustei pois não imaginava, vê-lo de bombacha, bem bagual! Ele perguntou o que estava havendo, expliquei-lhe então o sucedido. E fizemos ali um combinado: tu ficarias então aquerenciado, de mala, cuia, e pilcha – bem trajado! Para todo o sempre aconchegado, na estância do meu coração.

A Maria Elsi e Antônio “chefinho”, meus pais de coração, e à Nivaldo e Noêmia, minha referência afetiva em tantos momentos tortuosos.

À Patrícia Lisboa, por exercer a medicina com a devoção de quem se entrega a um sacerdócio, por todo o carinho e cuidados dispensados à minha família: quando tudo era breu, você foi o anjo luminoso em forma de gente a nos amparar.

Aos meus queridos alunos e alunas da UFMT do Campus Universitário do Araguaia, por alimentarem diariamente a alegria da sala de aula como uma utopia sempre renovada de um mundo mais justo.

À Barra do Garças, minha cidade natal, por ser o espaço-tempo a me mostrar, diariamente, e desde muito tempo, a ‘ferida colonial’ aberta, a dor silenciosa dos povos indígenas, especialmente os Xavante, os Bororo e os Carajás. Mesmo que essa percepção seja minguada – pelos limites inerentes a uma ascendência europeia – eu sinto que ela é possível, diante do que Mignolo definiu como o conceito filosófico da ‘consciência mestiça’.

Ao amado mestre Jesus e aos espíritos benfazejos por andarem comigo até aqui.

Resumo

Roncato, Bruna Silveira. Gomez, José Maria. **Sujeitos de Direito Internacional Público, Terceiro Mundo e Formação de Resistências: o Movimento Indígena e o uso da Litigância Estratégica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, 2018. 294 p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O Direito Internacional Público (DIP) é tradicionalmente concebido a partir da afirmação do Estado-nação europeu e soberano como único sujeito, produtor

e destinatário final das normas. Características como eurocentrismo, formalismo e individualismo colocam em segundo plano as perspectivas que abarquem também os Movimentos Sociais e os povos subalternos, geralmente identificados como os povos do Terceiro Mundo. O reflexo dessa situação é a percepção frequente do Direito Internacional como inacessível à participação da maior parte da população do globo. As *Third World Approaches to International Law* (TWAIL) servem como marco teórico a iluminar pontos cegos da trajetória do DIP, tais evidenciando-o como fruto do encontro colonial e expondo a relação de continuidade com um passado que ainda hoje segue perpetuando as desigualdades Norte-Sul do globo. Os TWAILers destacam ainda os modos pelos quais as resistências do Terceiro Mundo foram moldando o DIP e suas instituições, ao tempo em que também foram silenciadas e invisibilizadas. Em se tratando de América Latina, o processo de formação dos Estados foi marcado pela violência e crueldade com os povos nativos que ainda hoje sofrem as consequências nefastas dos discursos de Desenvolvimento e Direitos Humanos, frequentemente utilizados pelo *mainstream* do DIP. O Movimento Indígena, ao articular lutas por reconhecimento e redistribuição, torna-se um vetor privilegiado para análises das ações coletivas de resistência a partir do Terceiro Mundo. Tendo sido excluídos do DIP desde o início de sua formação, nada mais justo que agora os povos indígenas reivindiquem participação política e afirmação de seus direitos também nesta esfera, sendo legítimo que para isto se utilizem de todo o aparato disponível para este intento. Nesse sentido, tem-se a pergunta: em que medida as estratégias de luta que vem sendo utilizadas pelo Movimento Indígena tem conseguido abrir um espaço efetivo de resistência contra-hegemônica para operar a partir da linguagem tradicional do mesmo sistema institucional que tantas vezes violou seus direitos? Utilizou-se o método procedimental monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, para explorar a hipótese de que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) vem sendo utilizado de maneira bem-sucedida pelos povos indígenas por meio do litígio estratégico, servindo como uma plataforma viável de transformação aos moldes do preconizado pelas TWAIL, ou seja, de modo a conseguir com que os Movimentos Sociais do Terceiro Mundo sejam reconhecidos como os verdadeiros Sujeitos do DIP. Isso foi parcialmente confirmado, uma vez que o uso do Sistema Interamericano como esfera de resistência contra-hegemônica encontra limites mais sérios que envolvem, por exemplo, uma conjuntura favorável de diálogo com

o Estado violador e a construção a longo prazo de um projeto decolonial para os Direitos Humanos.

Palavras-chave

Third World Approaches to International Law (TWAIL); Movimento Indígena; Litígio estratégico; Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).

Riassunto

Roncato, Bruna Silveira. Gomez, José Maria. **Soggetti di diritto internazionale pubblico, terzo mondo e formazione di resistenza: il movimento indigeno e l'uso di contenziosi strategici nel sistema interamericano dei diritti umani**. Rio de Janeiro, 2018. Tesi di dottorato – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Il diritto internazionale pubblico (DIP) è tradizionalmente concepito dall'affermazione dello stato nazionale europeo e sovrano come unico soggetto, produttore e destinatario finale delle regole. Caratteristiche come Eurocentrismo, formalismo e individualismo mettono in prospettiva le prospettive che includono anche i Movimenti Sociali e i popoli subalterni, generalmente identificati come i popoli del Terzo Mondo. Il riflesso di questa situazione è la frequente percezione del diritto internazionale come inaccessibile alla partecipazione della maggioranza della popolazione del globo. Le *Third World Approaches to International Law (TWAIL)* servire come un quadro teorico per illuminare i punti ciechi della traiettoria DIP, evidenziandolo come il frutto dell'incontro coloniale ed esponendo la relazione di continuità con un passato che continua ancora a perpetuare le disuguaglianze Nord-Sud del globo. I *TWAILers* sottolineano anche i modi in cui la resistenza del Terzo mondo stava plasmando il DIP e le sue istituzioni, mentre veniva anche messo a tacere e invisibile. In America Latina, il processo di formazione degli stati è stato caratterizzato da violenze e crudeltà verso i popoli nativi che continuano a subire le conseguenze dannose dei discorsi sullo sviluppo e sui diritti umani spesso usati dalla corrente principale del DIP. Il movimento indigeno, articolando le lotte per il riconoscimento e la redistribuzione, diventa un vettore privilegiato per l'analisi delle azioni collettive di resistenza dal Terzo mondo. Esclusi dal diritto internazionale pubblico fin dall'inizio della loro formazione, è giusto che le popolazioni indigene reclamino la partecipazione politica e l'affermazione dei loro diritti in questo ambito, ed è legittimo per loro utilizzare tutti gli apparati disponibili per questo scopo. In questo senso, la domanda è: fino a che punto le strategie di lotta che sono state usate dal Movimento Indigeno sono state in grado di aprire uno spazio efficace di resistenza contro-egemonica per operare dal linguaggio tradizionale dello stesso sistema istituzionale che ha così spesso violato la sua diritti? Il metodo procedurale monografico e le tecniche di ricerca bibliografica e giurisprudenziale sono stati utilizzati per esplorare l'ipotesi che il sistema interamericano per i diritti umani (SIDH) sia stato utilizzato con successo dalle

popolazioni indigene attraverso contenziosi strategici, una valida piattaforma di trasformazione sulla falsariga di TWAIL, cioè per garantire che i Movimenti Sociali del Terzo Mondo siano riconosciuti come i veri soggetti DIP. Ciò è stato parzialmente confermato, dal momento che l'uso del Sistema Inter-Americano come una sfera di resistenza contro-egemonica trova limiti più seri che comportano, ad esempio, una congiuntura favorevole del dialogo con lo Stato che viola e la costruzione a lungo termine di un progetto decoloniale per diritti umani.

Parole chiave

Third World Approaches to International Law (TWAIL); Movimento indigeno; Contenzioso strategico; Sistema interamericano dei diritti umani (IACHR).

Num depoimento de um 'jagunço' recolhido pelo jornal Porantim, do Conselho Indigenista Missionário, ele diz, a certa altura do relato de suas memórias: "Atirei nele (num índio); quando cheguei perto, vi que chorava. Parecia gente!" Na consciência do matador de aluguel a humanidade do índio é tão irresolvida quanto o era para portugueses e espanhóis às vésperas da negociação do Tratado de Madri e do destino dos Sete Povos das Missões, como o é ainda agora, à luz dos debates acerca de seu futuro étnico.

(José Geraldo de Souza Júnior)

Nos meus tantos e tão gratos anos de trabalho como etnólogo, fui mudando de atitude com respeito aos índios. Originalmente, por força da visão acadêmica em que tinha sido formado, me servi deles para estudar a natureza humana enquanto exemplo típico de forma primitiva de organização social ou como amostra de concepções arcaicas das artes e da cultura. Serviam também, é certo, para estudar uma das matrizes formadoras da sociedade brasileira, mas eram sempre o objeto externo que se olhava de fora, como uma coisa. Aos poucos, com a acumulação das experiências e vivências, os índios me foram desasnando, fazendo-me ver que eles eram gente. Gente capaz de dor, de tristeza, de amor, de gozo de desengano, de vergonha. Gente que sofria a dor suprema de ser índio num mundo hostil, mas que ainda assim guardava no peito um louco orgulho de si mesmos como índios. Gente muito mais capaz que nós de compor existências livres e solidárias.

(Darcy Ribeiro)

Sumário

1. Introdução	21
2. Ordem estatal westfaliana, sujeitos de Direito Internacional Público e a crítica pós-colonial	290
2.1. O Estado como sujeito privilegiado do Direito Internacional	32
2.1.1. A produção de inferioridade e o ‘descobrimento’ da América: a influência da ‘regra da diferença colonial’ para a consolidação da doutrina da soberania	32
2.1.2. O Estado-nação como projeto eurocêntrico da Modernidade capitalista	41
2.1.3. A violência peculiar da formação dos Estados da América Latina	44
2.2. Transformações na ordem westfaliana: para além dos estados, descolonizando poderes e forjando resistências	48
2.2.1. Globalização econômica e desigualdades norte e sul	49
2.2.2. Globalização contra-hegemônica e a formação de resistências a partir do Sul	57
2.3. A crítica pós-colonial e o Direito Internacional	62
2.3.1. Panorama das teorias pós-coloniais	63
2.3.2. As abordagens do Terceiro Mundo para o Direito Internacional- Third World Approaches to International Law (<i>TWAILS</i>)	66
2.3.3. O uso do vocábulo “Terceiro Mundo” como categoria analítica crítica do Direito Internacional e a necessidade de liberar o conceito de suas “amarras geográficas”	72
2.3.4. A contribuição teórica de Balakrishnan Rajagopal para pensar a resistência	77
3. A formação de resistências no Direito Internacional Público e a transnacionalização do movimento social dos Povos Indígenas	87
3.1. Ações coletivas e seus paradigmas de análise: situando a resistência no DIP	88

3.1.1. Ações coletivas de resistência contra-hegemônica	88
3.1.2. Novas formas de resistência: a organização em redes e o ativismo jurídico transnacional	96
3.2. O Movimento Indígena no horizonte das resistências: de ator a sujeito de Direito Internacional Público	101
3.2.1. A emergência do Movimento Indígena	102
a) A (in)visibilidade estatística da população indígena	102
b) Os ciclos da emergência indígena na América Latina	107
3.2.2. O Movimento Indígena ativo e transnacionalizado	113
3.2.3. A especificidade do Movimento Social dos Povos Indígenas: a articulação entre o aspecto sócio-econômico e as questões identitárias	124
a) O aspecto sócio-econômico: a luta pela redistribuição dos recursos materiais	125
b) O aspecto identitário: a luta pelo reconhecimento étnico-cultural	128
3.3. Povos indígenas, América Latina e <i>TWAIL</i>	137
a) Colonialidade do poder e Estado-nação: silenciados pelo lado de dentro	138
b) Colonialidade do poder e direito internacional: silenciados pelo lado de fora	141
4. Fragilidades do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o papel do Sistema Interamericano para a Proteção dos Povos Indígenas	147
4.1. A formação de um regime jurídico internacional específico para a proteção dos Povos Indígenas	148
4.1.1. As Convenções 107 e 169 da OIT	148
4.1.2. A Declaração da ONU sobre o Direito dos Povos Indígenas	154
4.1.3. O protagonismo e a importância da América Latina na formação da arquitetura global de Proteção dos Direitos Humanos	157
4.2. O SIDH e a proteção dos Povos Indígenas	162
4.2.1. As atividades da Organização dos Estados Americanos	163
4.2.2. O potencial do SIDH na proteção dos povos indígenas	163
a) O papel da Comissão	165

b) O papel da Corte	171
4.3. Direito Internacional dos Direitos Humanos e povos indígenas: uma relação conturbada	176
4.3.1. A inércia dos direitos humanos diante da violência do desenvolvimento	177
4.3.2. Por uma versão descolonizada dos Direitos Humanos: alguns elementos imprescindíveis para uma teoria crítica	183
5. Ativismo indígena transnacional e novas geografias pós-coloniais: o litígio estratégico como possibilidade de um Direito Internacional a serviço dos povos	1860
5.1. Povos indígenas e o Litígio Estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos	189
5.1.1. O direito como ferramenta de transformação social: um desafio para o Litígio Estratégico	189
5.1.2. O litígio estratégico no SIDH	194
a) O potencial de impacto contido em cada etapa do Litígio Estratégico no SIDH	195
b) O papel importante (e controverso) das ONG's nas ações do LE	197
5.1.3. O ativismo jurídico transnacional entre o discurso hegemônico e a necessidade do giro decolonial	201
a) O potencial do litígio estratégico no sidh como ferramenta de resistência para os povos indígenas	202
b) Llimites da resistência por meio do Litígio Estratégico	207
5.2. O Brasil no banco dos réus: o caso Xucuru e a fotografia da ferida colonial aberta	209
5.2.1. A resistência Xucuru e a transposição escalar do conflito: do local, ao nacional e internacional	210
5.2.2. O SIDH como uma plataforma de resistência para os povos Xucuru	219
a) A judicialização do conflito Xucuru e a postura da Comissão, da Corte e do Estado brasileiro	221

6. Conclusões	227
7. Referências	233

Lista de siglas e abreviações

AI – Anistia Internacional

BM – Banco Mundial

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CEJIL – Center for Justice and International Law

CEPAL – Comissão de estudos para a América Latina

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CIMI – Conselho Indígena Missionário

CONAIE – Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

DDPI – Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECO-92– Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EUA – Estados Unidos da América

ET – Empresa Transnacional

EZLN – Exército Zapatista de Liberação Nacional

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSM – Fórum Social Mundial

GTPI – Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas

HRW – Human Rights Watch

ISA – Instituto sócio-ambiental

MSF – Médicos sem fronteiras

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos

SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SPI – Serviço de Proteção ao Índio

TRIPS – Trade-Related Aspects of Intellectual Property

TWAIL – Third World Approaches to International Law

UINPI – Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos
Indígenas

1. Introdução

Poucas disciplinas jurídicas avançaram tão rapidamente no último século quanto o Direito Internacional Público (DIP). Com a intensificação dos processos globalizantes e um aumento considerável de temas comuns que extrapolam as fronteiras Estatais e exigem certo nível de coordenação e gestão conjunta, há um constante impulso à criação de regimes jurídicos internacionais – comércio, Direitos Humanos, Meio Ambiente, saúde – e também no sentido de estabelecer direitos e deveres entre os membros da sociedade internacional. No entanto, não parece contraditório que esse dinamismo na criação de um refinado aparato jurídico, não esteja sendo acompanhado por um respectivo incremento na qualidade de vida da maioria dos povos do mundo? Ao contrário, as relações desiguais que se estabelecem com o aval do Direito Internacional tem gerado um ônus bastante pesado para o Terceiro Mundo, escancarando uma primeira constatação desoladora: o Direito Internacional se algum dia já esteve a serviço da emancipação dos sujeitos, algo também bastante duvidoso, já há muito deixou de estar. Está posto então o primeiro desafio, que é também a inquietude despertada pelo dilema central que motivou a escolha do tema desta pesquisa: como recuperar a dimensão emancipatória (se é que um dia teve) do Direito Internacional? Por quem e para quem o DIP é feito?

A soberania absoluta cunhada em Westfália legou sua marca: durante muito tempo a disciplina teve o Estado como o alfa e o ômega, a racionalidade única possível, o produtor e destinatário das normas internacionais. Esse estatalismo exacerbado fez com que a disciplina se fechasse à percepção da importância do papel desempenhado por outros atores (não estatais – organizações internacionais, sociedade civil, mídia, opinião pública) na definição dos rumos da política internacional e, sobretudo, o emaranhado de novos papéis desempenhados por eles na formação dos regimes internacionais e na definição da agenda internacional.

Alguns séculos depois, já no Pós Guerras, a disciplina experimentou uma fase de intensa institucionalização, com o surgimento e proliferação daqueles entes que passariam a figurar, ao lado dos Estados, no rol dos sujeitos de Direito Internacional: as Organizações Internacionais. Também foi um tempo bastante alvissareiro, onde a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos pareciam ser o

prelúdio de uma era de efetivação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, após tanto sofrimento e destruição causado pela guerra.

Em seguida, a possibilidade de o indivíduo acionar Cortes internacionais para a proteção de Direitos Humanos além de estabelecer um 'freio' para eventuais abusos do Estado (o que de algum modo 'temperou' a noção clássica de soberania absoluta) retomou a discussão sobre os verdadeiros sujeitos do Direito Internacional, além de renovar as esperanças na utopia de um DIP comprometido com uma ordem jurídica justa.

Mais recentemente, outra variável é ainda acrescentada ao debate: a possibilidade de coletividades acionarem os sistemas internacionais de proteção dos Direitos Humanos.

Embora os mecanismos disponíveis de petições individuais, tanto no sistema universal como no regional – já tenham sido amplamente utilizados como ferramenta de denúncia às violações em massa, a questão da vitimização coletiva ganha novos contornos, mais específicos e mais delicados, quando no caldeirão dos Movimentos Sociais que buscaram a ação por meio dos Tribunais Internacionais de Direitos Humanos, há um que chama a atenção em relação aos demais, por distintos motivos que ao longo do texto se buscará ir desvelando. Trata-se do Movimento Social Indígena, Movimento Indígena, Movimento Indígena Transnacional, com algumas nuances entre os termos, porém, este trabalho assume a premissa de que é possível hoje identificar substantivos pontos de contato que permitem visualizar certa unidade do Movimento, mesmo diante de suas especificidades locais.

Por hora, cite-se que constitui hoje um dos coletivos mais afetados pelos processos globalizantes do neoliberalismo, e que conjuga distintas experiências de injustiça, combinando lutas de viés econômico (condições mínimas de subsistência) e lutas de teor identitário, pelo reconhecimento de suas especificidades culturais. Além disso, é um coletivo que não se resume à mera soma de indivíduos, e que faz da etnicidade um princípio de organização política, algo fundamental para a compreensão da natureza de suas demandas e para a compreensão da posição delicada que ocupam no marco dos Estados nacionais. Uma ferida comum que remonta à um tempo em que o DIP foi formatado para ser o Direito das nações cristãs, europeias, 'civilizadas', estando de fora, portanto, as nações asiáticas, africanas, sul-americanas, uma vez que a condição de barbárie ou semi-civilidade justificaria excluí-los da participação política da comunidade internacional. No entanto, existem fortes indícios (ideias que serão desenvolvidas a frente) de que o substrato político do DIP permaneça encravado ainda hoje na herança

colonial que agora não só se reproduz e se intensifica, como se aproveita das frestas do Estado enfraquecido diante do capital, e adquire dimensões globais.

O uso da expressão Terceiro Mundo vem sendo resgatado, em um sentido pouco convencional, ou seja, reconhecendo o caráter contingencial e heterogêneo do vocábulo, mas aceitando-o como necessário para trazer a tona o que une um conjunto diferente de situações de exclusões e violências vivenciadas oriundas de raízes histórico-culturais em comum. O conceito é, antes de tudo, uma metáfora (muito além da questão geográfica) para pensar os excluídos do sistema, os subalternizados, os oprimidos, os destituídos de poder.

Os povos indígenas são atualmente um dos coletivos mais desfavorecidos, tanto internamente aos Estados, quanto no plano internacional, sendo praticamente um Terceiro Mundo dentro do Terceiro Mundo. Os indígenas sofrem a conjugação drástica de múltiplas injustiças: tanto a injustiça material (aquela a que Marx se referiu, o aproveitamento do trabalho do outro) quanto a discriminação, o total desprezo por sua cultura e seus modos de ser, fazer e viver. Por isso, o Movimento Indígena Transnacional, dentro das novas geografias pós-coloniais de resistência, torna-se o que há de mais simbólico e representativo em termos de reivindicação de justiça.

De modo que as ações coletivas indígenas, em distintas partes do globo, e especialmente na América Latina, a despeito das peculiaridades de cada local, todas tem um pano de fundo semelhante: reivindicam participação política, querem ser consultados antes que a dimensão econômica do Estado lhes esmague com um projeto de “desenvolvimento” que só lhes traz miséria, destruição e morte. Mas também, e sobretudo, querem ser reconhecidos em suas especificidades como povos, estão em toda parte a dizer “não me negue como o outro”!

Distintas formas de resistências vêm sendo empreendidas pelo Movimento Indígena, e que envolvem tanto formas institucionais quanto extra-institucionais de ação. Os processos decorrentes do protagonismo indígena latino-americano foram capazes de impactar consideravelmente alguns Estados (vide constitucionalismo plurinacional dos Estados da Bolívia e do Equador) e, mais recentemente, em relação às inovadoras sentenças em matéria indígena que vem sendo proferidas no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Certamente esse ‘acúmulo de experiência’ do Sul, no sentido de Boaventura, deverá/ merece ser aproveitado em favor das reformas a que o DIP precisa passar.

No entanto, é preciso levantar o seguinte questionamento: até que ponto isso pode ser tomado como um avanço real? A obtenção de uma sentença favorável da Corte IDH

é um indicativo do indelével sucesso das ações do litígio estratégico? Quais são as variáveis envolvidas no plano de ação do litígio transnacional que poderiam ser pensadas em termos de potencializar o seu uso?

A participação dos Movimentos Sociais do Terceiro Mundo e sua relação com a formação do Direito Internacional frequentemente é pouco estudada e subestimada. No entanto, quando os estudos pós-coloniais acendem uma lanterna sobre os pontos cegos da história, revelando os infindáveis matizes do colonialismo (colonialidade do poder), esta inquirição vai reverberar em diferentes disciplinas, até chegar ao Direito Internacional e às Relações Internacionais.

Inicia-se então uma empreitada para recuperar, sobretudo a partir de uma perspectiva não-linear e crítica, passagens da história da disciplina que tiveram participação crucial dos povos do Terceiro Mundo, mas que foram obnubiladas pelo pensamento eurocêntrico e talvez também diante da dificuldade enfrentada pelos internacionalistas latino-americanos de se desvencilhar das teorias importadas de modo 'acrítico' e fazer uma leitura original para o Direito Internacional mais afinada à realidade de seu continente.

A influência dos estudos Pós-coloniais na América Latina chega primeiro no campo da Sociologia e da Filosofia, com autores como Anibal Quijano, Walter Dignolo e Enrique Dussel, que buscaram a partir de uma miríade ampla de influências teóricas, construir um argumento latino-americano, alinhado com as questões mais cruciais do continente. Ao final dos anos 90 fundam o grupo de estudos Modernidade/Colonialidade, em defesa de uma 'opção decolonial', ou seja, questionando a pertinência do prefixo 'pós' na perspectiva pós-colonial, já que segundo eles, Modernidade e Colonialidade são duas faces da mesma moeda, tendo ambas nascido em 1492 e desde então se retro-alimentam, ou seja: o colonialismo pode ter terminado como sistema econômico, mas ele deixou sua marca, sob o nome de colonialidade, que é conceito desenvolvido originalmente por Quijano, em 1989.

A Colonialidade⁴ do poder é um conceito chave para o pensamento crítico latino-americano, porque radicaliza a crítica pós-colonial e denuncia a continuidade das formas

⁴ Há diferença entre os termos colonialismo e colonialidade, ainda que exista uma relação visceral entre os dois. O pensamento decolonial ressalta essa diferença. O colonialismo é uma relação política e econômica que se estabelece entre uma colônia e uma metrópole, e pode ser configurada como uma experiência antiga da espécie. Já a colonialidade refere-se ao padrão de poder que se originou como resultado do colonialismo moderno se origina com a conquista e civilização do que hoje chamamos América, em especial América Latina. Tal padrão de poder é construído a partir da violência da dominação colonial. Mesmo que termine o

coloniais de dominação, mesmo com o fim das colônias. Além disso, esse conceito foi sendo ampliado para outros âmbitos, que não só do poder, já que entendido como uma estrutura complexa com níveis entrelaçados: controle da autoridade, da economia, da natureza e dos recursos naturais, do gênero e da sexualidade, do controle da subjetividade e do conhecimento. Variados desdobramentos da colonialidade que Mignolo descreveu em três eixos de dominação: do poder, do saber e do ser.

Felizmente, uma perspectiva pós-colonial crítica do Direito Internacional tem sido construída e, especialmente a partir do final dos anos 1990, tem agrupado pesquisadores sob uma corrente mais ou menos homogênea de pensamento, denominada *TWAIL* (abreviação do inglês de *Third World Approaches to International Law*) ou Abordagens do Terceiro Mundo para o Direito Internacional.

Embora seja uma teoria, alguns autores (OKAFOR, MUTUA, RAJAGOPAL) se negam a classificar as *TWAIL* apenas como abordagem teórica, enfatizando que assim ficaria diminuto seu potencial crítico, por não abarcar as práticas emancipadoras, o que efetivamente é o objetivo central da escola, ou seja, pensar e agir a fim de transformar o Direito Internacional em um Direito Internacional de emancipação.

Nesse sentido, as *TWAIL* podem ser consideradas como teoria, como metodologia, como movimento político. Trata-se de uma dialética ampla de oposição às injustiças do Direito Internacional, e, ainda que os *TWAILers* divirjam em alguma medida em termos de foco de preocupação teórica, é possível perceber uma motivação uníssona a reunir os pesquisadores: a intenção de compreender a situação pós-colonial a fim de transformar, ou ao menos suavizar, as condições de dominação, subordinação e desvantagens do Terceiro Mundo no plano internacional.

As insurreições subalternas dentro do Terceiro Mundo (ou Terceiros Mundos) contêm em si muitos sentidos: há solidariedade, há ambiguidade, há interesses diversos, há contradições. Ou seja: é sempre uma resistência heterogênea. De modo que, é preciso uma lente multifocal e de perspectiva não-linear da história que possibilite uma visão acurada de um fenômeno com tais características.

Isso parece ser encontrado na proposta de B. Rajagopal para pensar uma Teoria da Resistência do Direito Internacional que leve em conta as experiências de resistência dos povos do Terceiro Mundo, a fim de percebê-los como verdadeiros sujeitos de Direito Internacional.

colonialismo, a colonialidade do poder pode persistir, através da manutenção das estruturas de poder baseadas na distribuição do trabalho a partir das ideias de raça e de gênero.

Rajagopal desenvolve um modelo teórico extremamente coerente com as expectativas transformativas da TWAIL, além de ter o mérito de conciliar visões aparentemente divergentes acerca dos objetivos e estratégias dos Movimentos Sociais e também do papel do Estado nessa relação. Em apertada síntese, pode-se resumir Teoria da Resistência de Rajagopal em quatro pilares principais: a) uma resistência que atua construindo rupturas discursivas na rede de *governamentalidade*; b) uma resistência que está situada para além das lutas classistas, combinando também as lutas pelos respectivos significados simbólicos dos recursos materiais; c) uma resistência que utiliza estratégias contra-hegemônicas mas que também sabe se locomover diante de situações onde há dominação sem hegemonia; d) uma resistência que percebe o Estado-pós colonial hora como alvo, hora como potencial aliado para as lutas.

Diante do exposto, as variáveis foram articuladas de modo a formar a seguinte indagação, que ocupa a centralidade da presente pesquisa: Em que medida o Movimento Indígena Transnacional, ao atuar por meio do Litígio Estratégico no SIDH, se afasta e se aproxima das premissas teóricas estabelecidas no modelo de resistência de Rajagopal? E num âmbito mais específico: em que medida essa estratégia de ação coletiva indígena, sendo uma ferramenta a operar a partir e dentro do próprio sistema jurídico que os oprime, pode ser uma resistência efetivamente emancipatória de uso do Direito internacional?

A tese se estrutura em quatro capítulos, que se desenrolam cada qual dentro de um determinado dilema, mas todos em direção à resposta do problema nuclear da pesquisa. Assim, na medida em que vão sendo testados os limites da hipótese, uma intertextualidade com o referencial teórico vai sendo construída.

O primeiro capítulo assume os referenciais teóricos: numa espécie de funil para abordá-los – primeiro um panorama dos estudos pós-coloniais, em seguida a proposta teórica das TWAIL, e, por último e mais especificamente, o modelo teórico de resistência de Rajagopal. Além de lançar as bases teóricas principais, o capítulo objetiva também problematizar algumas tensões ocorridas na ordem pós-westfália, que abrem um via dupla: ao tempo em que aprofundam as desigualdades Norte e Sul, também formam canais para a articulação de distintas lutas no seio da própria globalização hegemônica e que permitem delinear uma resistência a partir de baixo.

O segundo capítulo tem como escopo analisar as ações coletivas de resistência contra-hegemônicas no DIP, especialmente aquelas novas formas decorrentes dos processos de globalizações: a organização em redes e o ativismo jurídico transnacional,

elementos que incrementam as formas de luta e diversificam os espaços e ferramentas para o seu exercício. Também se ocupará de tratar do Movimento Indígena a fim de situá-lo no horizonte das resistências de modo a explorar a seguinte reflexão: o protagonismo indígena transnacional e a sua emergência e afirmação enquanto ator internacional relevante significa o mesmo que obter o de status de verdadeiro Sujeito do DIP? Qual é o caráter transnacional que permite hoje considerar a existência de um Movimento Indígena razoavelmente homogêneo?

Em seguida, a parte final do capítulo dois, sustenta o argumento de que as TWAIL são o modelo teórico mais coerente e afinado para pensar e empreender uma resistência aos processos de silenciamento – interno e externo aos Estados – sofridos pelos povos indígenas ao longo de mais de 500 anos de exploração.

O terceiro capítulo inicia descrevendo de modo singelo os documentos internacionais de proteção aos povos indígenas e como têm enxergado no Sistema regional de proteção um potencial efetivo para a conquista de ‘novos direitos’⁵, seja no plano interno do Estado, seja na direção da conformação de um regime internacional cada vez mais alinhado com suas demandas. Mas o objetivo mais importante do capítulo é desconfiar dessas evidências⁶, pelo risco da precipitação e da euforia da novidade, e contestar até que ponto isso configura realmente uma conquista para os povos indígenas. Por isso, a maior parte do capítulo se dedica a problematizar o modo como é possível a existência de uma arquitetura internacional de proteção aos Direitos Humanos específica para a proteção dos povos indígenas, mas que é cheia de arestas e falhas, cuja consequência mais imediata é a invisibilização da violência que o discurso predominante do Desenvolvimento e dos Direitos Humanos faz desabar pesadamente seus estilhaços sobre os povos indígenas. Quais são as arestas e brechas a serem contestadas dentro deste discurso? Por que a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência não tem dado conta de protegê-los?

Acredita-se que boa parte disso se deva a que a abstração do sujeito de Direitos Humanos não permite enxergar a violência do Desenvolvimento como uma violação a esses direitos. O sujeito abstratamente concebido não pode se prestar a essa visão. Isto

⁵ Nem tão novos assim, mas a novidade diz respeito ao processo de construção desses direitos, a partir de intensas lutas populares e de Movimentos Sociais que, ao pressionar o Estado, conseguem obter uma alteração ou criação normativa. Ainda que se questione até que ponto isso realmente recupera o potencial do Direito como ‘arma de liberação’.

⁶ As sentenças da Corte Interamericana em matéria de povos indígenas tem sido recebida com efusividade por muitos juristas, em termos de inovação e abertura a novos conceitos mais alinhados com a cosmologia indígena. No entanto, até que ponto possuir uma jurisprudência bonita pode efetivamente contribuir para a sua emancipação?

porque as normas sempre são meros instrumentos, enquanto a verdadeira justiça implica necessariamente no reconhecimento da alteridade. Mas não é “qualquer alteridade”, não é um *outro qualquer*, antes se trata daquilo a que Enrique Dussel referiu-se como o “inequivocamente outro”, ou seja, aquele que aqui e agora padece de injustiça.

O respeito ao homem deve mediar todas as relações, a raiz de todo o Direito não é o Estado, a raiz de todo Direito deve ser sempre o ser humano. Torna-se insuficiente interpretar somente os textos (hermenêutica), é preciso interpretar também os fatos, a realidade e o contexto das injustiças. O Direito alternativo busca recolocar a hermenêutica como uma interpretação que também requer criação, já que a lei é sempre abstrata, não alcança o caso concreto. E não parece curioso que uma aplicação da lei de modo justo seja encarada como um uso ‘alternativo’ do Direito? Pois não deveria ser o contrário do alternativo?

Por essa razão o jurista deve extrapolar os limites da biblioteca e buscar aliar à dogmática uma espécie de antropologia filosófica do ser humano. Quem é este homem? Onde ele está situado? É um ser igual (natureza), porém sempre diferente (história, cultura) e isso deve ser levado em conta numa construção que se pretende crítica ao atual discurso dos Direitos Humanos. Se a Modernidade nos trouxe um pensamento duro, baseado numa univocidade e a pós-Modernidade se agarrou ao relativismo absoluto, cabe a nós agora a tarefa de aprender a caminhar ‘no meio’. Nessa direção, as ideias de Jesus de La Torre Rangel e Joaquin Herrera Flores nos ensinam alguns passos.

Por fim, e tendo já estabelecidos os pressupostos epistemológicos da pesquisa, os marcos teóricos, objetivos, e questões norteadoras, o quarto e último capítulo se dedica a testar o argumento sobre o litígio estratégico ser efetivamente um instrumento que pode atuar em termos emancipatórios, descolonizadores, dentro enfim, de todos os parâmetros delineados até ali, buscando também reconhecer suas fragilidades e maiores limitações.

Na segunda parte do capítulo final será feita uma espécie de “descrição densa”⁷ da recente condenação do Brasil pela Corte Interamericana: trata-se do conflito indígena envolvendo os povos Xukuru do Ororubá.

⁷ Toma-se aqui o enorme desafio de desvelar os fenômenos da *teia de significados* envolvidos no conflito Xukuru, sem perder de vista que a descrição densa decorre da descrição inteligível dos comportamentos, acontecimentos sociais, instituições e processos. GEERTZ, Clifford. *A interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1989.

Um rápido olhar sobre a genealogia do conflito – desde a sua escala inicial local/regional, até a conformação do cenário que possibilitou a transposição da demanda dos Xucuru para o plano nacional/supranacional – e a conformação da resistência por meio do litígio estratégico colocará em xeque a postura dos atores envolvidos no processo – sociedade civil, vítimas, Estado e órgãos do SIDH – e o modo pelo qual os papéis vão revelando as contradições e ambiguidades presentes numa disputa não só pelo território, mas por uma série de significados simbólicos sobre termos como “direitos humanos”, “legitimidade” e “democracia”. Nesse sentido, os trabalhos de Edson Silva, Kelly de Oliveira, bem como da antropóloga Vânia Fialho foram de grande valia para a elaboração do primeiro item desta seção, cujo intento é recuperar elementos que possam ilustrar o contexto político, histórico e jurídico do conflito. Na continuidade, a análise será feita na tentativa de fornecer um ‘raio xis’ do caso até agora, mas reconhecendo as limitações impostas pelo tempo exíguo entre a publicação da sentença pela Corte e a decisão de incluí-lo na pesquisa, além, é claro, do desafio e do risco de tentar fazer um “balanço” (pontos positivos e negativos) de um processo que ainda está em curso.

2

Ordem estatal westfaliana, sujeitos de Direito Internacional Público e a crítica Pós-colonial

A cidade do colonizado, ou pelo menos a cidade indígena, a cidade negra, a medina, a reserva, é um lugar mal afamado, povoado de homens mal afamados. Aí se nasce não

importa onde, não importa como. Morre-se não importa onde, não importa de quê. É um mundo sem intervalos, onde os homens estão uns sobre os outros, as casas umas sobre as outras. A cidade do colonizado é uma cidade faminta, faminta de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz. A cidade do colonizado é uma cidade acocorada, uma cidade ajoelhada, uma cidade acuada. É uma cidade de negros, uma cidade de árabes⁸.

Este capítulo divide-se em três partes. A primeira tem como objetivo buscar compreender por que o Direito Internacional Westfaliano deposita todas as suas fichas na figura do Estado, enxergando-o como um vetor privilegiado de análise em detrimento de outros sujeitos. A disciplina do Direito Inter-nacional – sob a ótica positivista – é inaugurada em 1648, a partir dos Tratados de Paz de Westfália. No entanto, acredita-se que a justificativa para a persistência de algumas de suas características atuais – como o eurocentrismo e o estatalismo – podem ser encontradas já no período embrionário de gestação de parte do vocabulário ainda hoje central para a disciplina, como as noções de *bellum iustum*, *dominium*, *ius gentium* e, principalmente: a doutrina da soberania. Esta última foi moldada através da produção da inferioridade cultural, tendo recebido influência decisiva da ‘regra da diferença colonial’, o que para alguns autores foi oportunizada pela ambiguidade das ideias encampadas pelos teólogos espanhóis, a princípio para ‘defender’ os índios.

Um olhar para o passado – o momento do ‘descobrimento’ da América, pode fornecer pistas importantes para compreender o presente – o sentimento de descrença no potencial emancipatório do Direito Internacional, que é experimentado por boa parte dos povos do mundo. Esta sensação se confirma, por exemplo, quando atualmente os principais organismos internacionais de dia bradam à opinião pública que sairão em defesa de Direitos Humanos indivisíveis, interdependentes e universais, mas na calada da noite, empreendem ações duvidosas, num uso seletivo deste discurso, a fim de garantir seus interesses políticos e econômicos.

Em seguida, mas ainda dentro da primeira parte, o intento é questionar a ‘universalidade’ do modelo político ‘Estado-nação’, que se parece muito mais com uma prática cultural particular que se afirmou para o restante do mundo, como consolidação bem-sucedida de uma Modernidade Capitalista. No caso da América Latina, a violência na formação dos Estados foi especialmente dolorosa, porque subjugou os povos, despojando-os de suas identidades singulares, a fim de que ‘coubessem’ todos dentro

⁸ FANON, Frantz. *Os condenados da Terra*. Tradução de José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968; p. 29.

de um formato homogêneo (porém artificial) de organização política. Nesta altura, os posicionamentos teóricos de Walter Dignolo e Aníbal Quijano serão fundamentais para desvelar as muitas faces do complexo projeto de Colonialidade de Poder, que se estabeleceu no continente Americano.

Em seguida, na segunda parte do capítulo, a ideia é mostrar como transformações ocorridas na ordem internacional pós-westfália – especialmente o aumento da permeabilidade entre as esferas interna e internacional que desafia o papel do Estado – ao tempo em que escancararam os processos de exclusão e de desigualdades Norte e Sul, oportunizaram também a formação de múltiplos processos de resistência – um mosaico de distintas lutas articuladas entre a defesa concomitante da igualdade e da diferença. É a denominada *globalização contra-hegemônica* que atua *desde abajo*, a partir da resistência empreendida pelos excluídos das promessas da globalização neoliberal, e que tem buscado exercer seu contraponto aos processos da *global governance*, cujo recrudescimento do regime internacional econômico parece ser a maior prioridade.

A terceira e última parte se detém na apresentação do marco teórico da pesquisa: a perspectiva pós-colonial do Direito Internacional que se destacou sob a rubrica das *TWAIL* (Third World Approaches to International Law), ou Abordagens do Terceiro Mundo para o Direito Internacional. Isto será feito do seguinte modo: primeiro, abordando de forma mais geral o pano de fundo do surgimento dos estudos pós-coloniais e suas influências sobre diversas áreas de estudo, para depois, num segundo ponto, tratar de modo mais específico da influência da crítica pós-colonial para as Relações Internacionais e para o Direito Internacional.

No último tópico será apresentada a contribuição de Balakrishnan Rajagopal para pensar a resistência no Direito Internacional.

Incorporando distintas propostas teóricas o autor fornece lente muito acurada para enxergar a complexidade das formas de resistência, seja a partir das ações dos Movimentos Sociais ou a partir de formas institucionalizadas, sua proposta permite ampliar o leque de possibilidades emancipatórias a partir do Direito Internacional. Ao mesclar elementos de autores europeus e não-europeus, ao tempo em que se compromete com a ferida colonial do contexto em que nasceu, Rajagopal consegue produzir uma Teoria da Resistência pluri-tópica e pluri-versal, que constitui uma verdadeira *epistemologia de fronteira* no sentido proposto por Mignolo (2008).

2.1.

O Estado como sujeito privilegiado do Direito Internacional

Revisitar a história do Direito Internacional a partir de uma leitura crítica é importante para compreender de que maneira as principais categorias de análise, que se consolidaram como o referencial hegemônico da disciplina, estão intimamente relacionadas com a maneira como se desenvolvem as atuais relações político-jurídicas na sociedade internacional.

2.1.1.

A produção de inferioridade e o ‘descobrimento’ da América: a influência da ‘regra da diferença colonial’ para a consolidação da doutrina da soberania

O século XVI foi marcado por um intenso debate jus-filosófico sobre diversos elementos que envolviam a justiça da conquista do Novo Mundo. O diálogo entre teólogos e juristas da denominada *Escola Clássica Espanhola de Direito Natural e das Gentes* bem como aquele que se deu no bojo da denominada *Escola Ibérica da Paz*⁹ representam ainda hoje um fértil terreno de análise para o Direito Internacional, uma vez que foi um momento do estabelecimento das principais bases teóricas do que viria a se tornar o Direito Internacional.

A Escola de Salamanca – especialmente o trabalho de Bartolomé de Las Casas e Francisco de Vitória – é marcada pela influência teórica da Escolástica Tomista e por combater as visões que atribuíam aos nativos uma condição de ‘escravidão natural’. Assim, estes autores entram para a história como ‘amigos dos índios’, uma vez que exerceram importante papel na tomada de consciência contra os excessos cometidos pelos conquistadores na expansão colonial.

⁹ Trata-se de um momento histórico privilegiado (...) por dois motivos fundamentais: Sob o prisma da doutrina jusinternacionalista, por um lado, o Direito Internacional ainda era o direito das gentes, logo, não estava impregnado do estatocentrismo voluntarista fortalecido a partir do século XVII, particularmente, após a celebração dos Tratados de Paz de Westfália de 1648. Em matéria de direitos humanos, por outro lado, naquele momento histórico, nem sequer existiam as concepções liberais individualistas, surgidas após o século XVII, que fundamentaram, a partir de 1948, as normas contemporaneamente vigentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos. IN: LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira. *A Reconstrução da Subjetividade Coletiva dos Povos Indígenas: O Resgate do Pensamento da Escola Ibérica da Paz (Séculos XVI e XVII) em Prol de um novo Jus Gentium para o século XX*. Tese, Doutorado em Direito. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 2015; p. 198.

Partindo de um Direito Natural, a humanidade deveria ser contemplada como uma grande comunidade universal, que incluiria todos os povos organizados em Estados: é assim que Francisco de Vitória elabora seu universalismo de estrutura pluralista. De modo que coube a ele, nessa perspectiva pioneira, realizar a transição entre medieval e moderno, passagem do Direito Natural Teológico para um Jusnaturalismo Racionalista. (DAL RI, 2004)

A partir de Vitória também se operou uma grande virada em relação às trocas mercantis, uma vez que seu pensamento contribuiu para o abandono de concepção de relações comerciais restritas que as sociedades tradicionais tinham conhecido, e possibilitou a defesa de um sistema de troca universal que transformaria qualquer atividade em um equivalente monetário. (DAL RI, 2004)

Mas, uma interpretação menos benevolente da obra de Francisco de Vitória pode ser observada em autores como Antony Anghie e Martti Koskenniemi. O Humanismo frequentemente atribuído aos teóricos da Escola de Salamanca é seriamente questionado por eles, ao revelarem como essas construções aparentemente inofensivas e 'humanistas' acabaram servindo a propósitos não tão favoráveis aos povos indígenas.

No livro "*Imperialismo, Soberania e o Nascimento do Direito Internacional*", Anghie examina as origens da disciplina e defende que o Direito Internacional é fruto do encontro entre espanhóis e índios, e, portanto, haveria uma relação intrínseca entre Colonialismo e Direito Internacional (ANGHIE, 2004:15).

Ao longo da referida obra, o autor mostra como a compreensão de Francisco de Vitória acerca da diferença cultural e a identidade dos índios vai moldar a jurisprudência, e essa, por sua vez, vai determinar o estatuto jurídico dos índios. Dito de outro modo, a manobra foi a seguinte: a partir da distribuição internacional da soberania, excluir as coletividades indígenas do reino da soberania, para restringir sua capacidade jurídica de adquirir independência ou mesmo para serem reconhecidos de acordo com suas próprias instituições. Assim, tendo submetido a diferença cultural ao formato soberano, foi possível colocar o tema cultural local sujeito à soberania estatal nacional. Portanto, a doutrina da soberania em Vitória não foi formulada para ser simplesmente aplicada entre diferentes sociedades, mas surge da tentativa de resolver o problema da diferença cultural (ANGHIE, 2004:15).

Para Koskenniemi, os teólogos espanhóis foram admirados por defenderem o direito dos índios e, simultaneamente, estabelecerem regras para o comércio espanhol, ou seja, uma tomada de consciência contra os excessos cometidos pelo seu próprio país. Contudo, é curioso, segundo ele, que mesmo tendo concordado que a conquista

espanhola tivesse ocorrido de forma ilegal, isso não os tenha levado a defender o fim da presença Espanhola no Novo Mundo. O que em verdade ocorreu, segundo ele, foi que mesmo no seu mais atraente argumento os espanhóis permaneceram paternalistas e não respeitaram a identidade dos índios, já que nunca houve a intenção de tratá-los como iguais aos europeus, mas ao contrário, o objetivo era subjugar e inferiorizar sua cultura. (2011: 9)

Para o professor finlandês, uma das razões para o Direito Internacional atual possuir dimensões imperiais é a herança deixada pela Escola de Salamanca e seu ‘vocabulário jurídico’. São conceitos responsáveis por trazer certa idéia sobre a justiça das relações privadas sobre uma base universal, tais como as noções de *dominium*, *ius gentium* e *bellum iustum*, cuja atribuição de determinado significado permitiu ao mesmo tempo responder às preocupações éticas levantadas pelas atividades dos espanhóis nas Índias, como também, e ao mesmo tempo, corresponder à formação de comunidades políticas centralizadas – os Estados – que exigiam profunda lealdade de seus cidadãos. Tais noções também se alinharam perfeitamente com o surgimento de um sistema econômico global baseado na propriedade privada e na busca de lucro. Dessa forma, os conceitos foram sendo desdobrados para fornecer uma articulação legal e moral às transformações da modernidade precoce que perturbava as consciências dos contemporâneos. Articulação essa que, segundo ele, continua a fornecer a estrutura imperialista para as leis e as práticas globais mais significativas do momento atual (KOSKENNIEMI, 2011: 10-12).

O Humanitarismo da Escola de Salamanca, segundo ele, é muito ambíguo e ambivalente. Como não havia uma visão uniforme entre as autoridades sobre a conduta correta nas relações com os habitantes do “novo mundo”, o Universalismo dos espanhóis foi tão aberto que poderia ser (como de fato foi) utilizado para apoiar políticas variadas e muitas vezes até contraditórias entre si. Não importa o vocabulário empregado para descrevê-lo, se *desenvolvimento*, *civilização*, *comércio*, *tutela* ou *evangelização*, o fato é que é difícil definir com clareza os interesses dos diferentes protagonistas em questão, como pontua Koskenniemi (2011:12): *o amor é frequentemente difícil de ser diferenciado de um desejo de dominar – mas isso não significa que nenhuma distinção entre eles deva ser feita.*¹⁰

¹⁰ Tradução livre do original: *love is often difficult to distinguish from a desire to dominate – which is not to say that no distinction should be made between them* (Koskenniemi 2011:12).

A crítica de Koskenniemi à obra de Francisco de Vitória é no sentido de que ela ajudou a encampar o projeto, de forjar um vocabulário eurocêntrico para o Direito Internacional, que não é neutro, mas marcadamente atolado na história de extinção e subordinação das culturas alienígenas. E assim o *jus gentium* teria nascido de um conjunto de ideias europeias que se tornaram universalmente aplicáveis e puderam embasar a conquista e dominação dos territórios não-europeus.

A ideia de *civilização* teria sido trabalhada de modo bastante artiloso, pois as comunidades civilizadas deveriam ter como missão civilizar o restante do mundo (o europeu é o ‘gentil civilizador’ das nações). Essa divisão entre civilizados e não-civilizados foi essencial para o processo de expansão europeia e para afirmação do Direito Internacional enquanto um produto exclusivo da cultura europeia. (KOSKENNIEMI, 2001: 126-127)

O Direito Internacional, tendo sido moldado na era colonial, não é uma disciplina neutra, mas um instrumento de poder nu, habilmente vestido para ocultar seu objetivo real de controlar o mundo colonizado em benefício das potências mundiais. Mas esconder e ocultar esta condição é preciso para não provocar a dissidência e o desprezo por ‘regras tão bem elaboradas’. (OKAFOR, 2005: 177)

Em sentido muito próximo é o exame de Boaventura de Sousa Santos sobre a relação íntima existente entre as descobertas imperiais e as ações de controle e submissão. O “outro” do Ocidente, o descoberto, assume assim, três formas principais: o Oriente, o selvagem e a natureza. Cada um deles acaba por se transformar em alvo de algum tipo de violência física e epistêmica. E assim, *o que é descoberto está longe, abaixo e nas margens, e essa ‘localização’ é a chave para justificar as relações entre o descobridor e o descoberto após a descoberta; ou seja, o descoberto não tem saberes, ou se os tem, estes apenas têm valor enquanto recurso* (2006: 182).

A produção da inferioridade torna-se então crucial para sustentar a noção de descoberta imperial, e, neste domínio, pode-se notar uma relação de continuidade entre passado e presente, no que tange às estratégias de produção utilizadas pelo Ocidente para a manutenção deste status. São exemplos desses recursos: a guerra, a escravatura, o racismo, a transformação do outro em objeto ou recurso natural e os diversos mecanismos de imposição econômica (globalização neoliberal) imposição política (império, estado colonial, ditaduras, democracias) e de imposição cultural (epistemicídio, assimilacionismo, e mais recentemente, indústrias culturais e cultura de massas). (SOUSA SANTOS, 2006: 182).

Outro autor que no mesmo sentido faz uma leitura ‘pouco convencional’ dos humanitaristas de Salamanca é Antony Anghie, em especial na obra *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, onde sustenta a tese de que o Direito Internacional não apenas legitimou a exploração colonial, mas também parece ter desenvolvido muitos mecanismos para evitar qualquer reclamação por reparações por parte dos territórios colonizados¹¹. Para ele, a aquisição de soberania pelos países do Terceiro Mundo se deu de forma muito diferente em relação à definição da soberania ocidental. Por isso, investigar essas relações se torna crucial para pensar um Direito Internacional que seja responsivo aos anseios e necessidades dos povos do Terceiro Mundo. (2004: 2)

Para ele, Francisco de Vitória não aparece como alguém interessado na questão da problemática entre dois Estados soberanos. Em realidade, o foco da preocupação de Vitória, a criação de ordem entre duas sociedades com dois sistemas culturais diferentes. Assim, Vitória analisa os direitos e deveres dos índios, examinando seus rituais, costumes e modos de vida. Sob essa perspectiva, a saída encontrada para justificar que os indígenas possuíam soberania foi utilizar do fato de serem pagãos e não cristãos: é aí que a diferença cultural se torna crucial para essa versão de soberania¹². (ANGHIE, 2004:16)

O esquema de pensamento de Vitória foi então deslocar o reino da soberania divina, e conseqüentemente diminuir o poder do Papa. No entanto, ao descrever a autoridade de um suposto *jus gentium* secular e administrado por um soberano, ele de algum modo reintroduz as normas cristãs dentro desse sistema secular, e assim o *proselitismo é autorizado agora, não pela lei divina, mas pela lei das nações, e pode ser comparado agora às atividades seculares de viajar e negociar*. (ANGHIE, 1996: 327-328) E assim os indígenas não deveriam resistir à conversão porque violariam a um *jus gentium* administrado por entes soberanos, não mais porque violariam a lei divina.

Assim como Vitória chegou a conclusão de que os sarracenos não poderiam empreender uma guerra justa, por extensão, os indígenas também não poderiam. A

¹¹ Basta pensar no conceito de *terra nullius*, uma ficção jurídica utilizada para ocupar os territórios indígenas. Ora, se os europeus admittissem que aquelas terras eram dos índios, deveriam tomá-las por “conquista”, o que implicaria uma transferência de poder. Então, optaram por declarar que estes territórios eram ocupados “por ninguém”, ou seja, eram *terra nullius*, ignorando completamente os habitantes dessas terras, e se apropriando de suas riquezas e pertences. Já que os indígenas não eram reconhecidos como sociedade política, menos ainda com alguma personalidade jurídica, ficaram impedidos até mesmo de reclamar legalmente a desposseção de suas terras, pois estavam fora do âmbito de proteção da lei.

¹² A despeito de sua aparente atitude de ‘amigos dos índios’, esses autores espanhóis traziam as discussões com base no que o poder espanhol considerava como elemento importante na constituição do *humano*, ou seja, quanto mais distante da religião, organização social, política, da forma de ser do espanhol, menos humano (ANGHIE, 2004: 14-18).

princípio, apenas os cristãos poderiam empreender a guerra justa, e já que o poder de empreender a guerra é a principal prerrogativa de um Estado soberano, e assim *uma vez que os índios são, por definição, incapazes de empreender uma guerra justa, eles existem dentro da estrutura vitoriana apenas como violadores da lei. Os princípios normais da guerra justa que proibiram a escravização de mulheres e crianças não se aplicam no caso dos índios pagãos*¹³. (ANGHIE, 1996: 330)

Os indígenas estariam sujeitos às mesmas limitações impostas às próprias nações cristãs, ou seja, da mesma forma que os cristãos podem evitar outros cristãos, os indígenas não podem mais impedir os Espanhóis do comércio. A aparente enunciação inocente de Vitória sobre um direito de “peregrinar” se estendia a criação de um sistema inevitável de normas que não poderia ser violado pelos índios, e se fosse, justificaria a retaliação espanhola.

Para Anghie, o argumento de Vitória sugere que o *jus gentium* seria a ferramenta a naturalizar e legitimar um sistema de trocas comerciais e de penetração espanhola, como um tipo de ‘estado secular de natureza existente no começo do mundo’, de modo que

As formas espanholas de vida política e de economia são abrangentes, porque ostensivamente apoiadas por doutrinas prescritas pelo sistema de uma ‘universal law’ de Vitoria. A lacuna existente entre as duas culturas agora deixa de existir a partir do estabelecimento de uma moldura comum pela qual os comportamentos espanhol e indígena podem ser avaliados. Igualmente importantes, as práticas particulares dos espanhóis assumem o disfarce de universalidade como um resultado terem derivado da esfera da lei natural.¹⁴ (ANGHIE, 1996: 326)

O ‘princípio da igualdade soberana’, dizia respeito, portanto, apenas aos Estados europeus. Nesse sentido, o confronto colonial, portanto, não foi um confronto entre duas ordens soberanas, mas entre Estados europeus soberanos e a sociedade não-européia que foi considerada pelos juristas como não soberana ou portadora de uma ‘soberania parcial’. Por esse motivo, Anghie (2004: 15-17) defende que a história do mundo não-

¹³ Tradução livre do original: *since the indians are by definition incapable of waging a just war, they exist within the Vitorian framework only as a violators of the law. The normal principles of just war wich would prohibit the enslaving of women and children do not apply in the case of the pagan indians.* (ANGHIE, 2004: 37).

¹⁴ Tradução livre, do original: *Spanish forms of economic and political life are all-encompassing because ostensibily supported by doctrines prescribed by Victoria’s system of universal law. The gap between the two cultures now ceases to exist in that a common framework by which both Spanish and Indian behavior may be assessed is established. Equally importante, the particular cultural practices of the Spanish assume the guise of universality as a resulto f appearing to derive from the sphere of natural law.* (ANGHIE, 1996: 326).

européu é a história da incorporação de povos da África, da Ásia, das Américas e do Pacífico num Direito Internacional que é explicitamente europeu e, portanto, vinculativo e universal.

A partir da caracterização do mundo colonial como não-soberano, o Direito Internacional pôde criar o projeto de trazer o mundo marginalizado ao reino da soberania e desenvolver as instituições necessárias para realizar a *missão civilizatória*. Os povos indígenas não foram tratados numa relação de igualdade com os europeus, mas ao contrário, a partir daí os espanhóis teriam iniciado a prática de propagar o Colonialismo, e assim, as culturas não europeias foram subjugadas sob o discurso da tutela e da civilização.

O esquema do pensamento de Vitória teria promovido um tipo muito estranho de 'igualdade'. Uma suposta 'reciprocidade' que permitiria aos índios comercializar livremente na Espanha, e assim, haveria uma 'troca' aparentemente ocorrendo entre iguais entrando conscientemente nessas transações, cada um suprindo a falta material do outro: *The indian who enters the universal realm of commerce has all the acumen and Independence of Market man, as opposed to the timid, ignorant childlike creatures Vitoria presentes earlier.* (ANGHIE, 1996: 326)

Anghie explica que, dentro desse raciocínio de Vitória, o indígena tem uma personalidade esquizofrênica, já que ele é ao mesmo tempo 'igual e oposto' ao espanhol. O índio é igual – porque pertence ao mesmo reino universal que todos os seres humanos, mas também é o oposto – porque suas práticas sociais e culturais estão em desacordo com as práticas universais aplicáveis a todos os seres humanos. E assim, *a identidade espanhola foi projetada como universal em duas dimensões diferentes mas inter-relacionadas: uma externa (ao atuar como base para as normas do jus gentium) e interna (naquilo que representa a identidade autêntica do índio).* (ANGHIE, 1996: 327)

E assim, o Direito Internacional conseguiu universalizar-se e o mundo colonial foi relegado à periferia – teórica e geográfica – da disciplina (ANGHIE, 2004:34), e toda a jurisprudência positivista sempre esteve baseada na noção do primado do Estado, ou seja, tem no Estado o principal sujeito do Direito Internacional e opera dentro dessa premissa. O problema inevitável que decorre desse raciocínio é que, dentro dessa lógica, entidades não soberanas não possuem sequer a personalidade jurídica para propor alguma oposição.

Segundo assinala Anghie, o encontro colonial é fundamental para o entendimento da natureza e das características do Direito Internacional, e seu interesse *não reside apenas em como o positivismo legitimava a conquista e o despojo, mas o inverso, como*

*o positivismo em si era moldado pelo encontro*¹⁵ (2004: 37). Além disso, Anghie acredita que o entendimento de Vitória acerca da diferença cultural e da questão da identidade indígena moldava a sua jurisprudência, ao mesmo tempo em que essa jurisprudência determinava o status legal dos indígenas. (1996: 323)

Com efeito, a construção da doutrina da soberania se fundamentou e se alimentou dessa distinção essencial: Estados ‘civilizados’ são Estados soberanos, e os outros não são. Nesse universo positivista, o mundo não-europeu foi excluído do reino da soberania, da sociedade, da produção das leis, o que possibilitou que as fronteiras entre civilizado e não civilizado pudessem ser formadas e mantidas. (ANGHIE, 2004: 63)

Uma das características centrais do positivismo é a definição do civilizado e não civilizado, pois a partir dessa ideia, tem-se que uma única e universalmente aplicável lei governaria a sociedade de nações, e a força obrigatória do *ius gentium* adviria justamente do consenso da totalidade – ou da maior parte – das nações ditas civilizadas. (ANGHIE, 2004: 52-53) Nota-se a veemência do autor em demonstrar como a doutrina da soberania foi forjada através do Colonialismo, e a violência da linguagem do positivismo decorre daí.

Os juristas que assim como Vitória acreditavam numa lei natural universal como ponte entre todas as sociedades, embora reconhecessem a existência de uma diferença cultural entre espanhóis e índios, não reconheciam a consequente diferença na produção jurídica. Essa ‘lacuna’ entre os dois mundos acabou sendo suprida não por aquela ‘lei natural universal’, mas pela exposição explícita do Direito Internacional Europeu sobre as nações não civilizadas, não europeias. Pode-se dizer que *o raciocínio positivista sugere que as relações e transações entre os europeus e não-europeus ocorreram inteiramente fora do reino da lei*.¹⁶ (ANGHIE, 2004: 54)

É por isso que o estado de natureza que os naturalistas propuseram como base para a formulação das normas de Direito Internacional é insatisfatório, impreciso e, sobretudo, epistemologicamente incoerente, porque parte dessa distinção central entre civilizados e não civilizados. Em outros termos: *no mundo naturalista, a lei é dada; no mundo positivista, a lei é criada por sociedades humanas e instituições*. Uma vez que a diferença foi criada, diferentes *standards* puderam ser aplicados para duas categorias diferentes de pessoas. Estados não-europeus foram sendo excluídos do reino da

¹⁵ Tradução livre da autora, do original: *my interest lies, however, not only the important point that positivism legitimized conquest and dispossession, but in the reverse relationship, in identifying how positivism itself, were shaped by the encounter* (ANGHIE, 2004: 37).

¹⁶ Tradução livre, do original: *positivist reasoning suggested that relations and transactions between the European and non-european states occurred entirely outside the realm of law*. (ANGHIE, 2004: 54).

soberania, e sendo precluídos de participar da produção das normas internacionais, já que somente Estados soberanos são capazes de participar como membros completos com todos os direitos e poderes inerentes a esse status. (ANGHIE, 2004: 55)

A jurisprudência positivista foi tão insistente em focar sua atenção exclusiva no Estado, e em marcar essa distinção entre civilizados e não civilizados, que não percebeu que ela era inaceitável. Distinção esta que se tornou um princípio fundamental da epistemologia positivista e moldou os seus conceitos, todos como pano de fundo a ideia de que a lei é uma criação de instituições únicas e civilizadas e que somente os Estados que possuíssem ditas instituições poderiam ser membros da 'sociedade internacional'. É o que Anghie denomina de 'dinâmica da diferença', a afirmação de um fosso entre os mundos europeu e não-europeu que precisaria ser transposto através do Direito Internacional positivo.

Essa dinâmica da 'diferença cultural' possibilitou o aprofundamento da dicotomia entre os dois 'mundos', demarcando a cultura europeia como universal e civilizada e a não-europeia como particular e não civilizada, processo que foi fundamental para consolidar a doutrina da soberania.

A denominada 'regra da diferença colonial' ocorre sempre que se defende uma proposição normativa de suposta validade universal, mas que não se aplica à colônia em razão de alguma deficiência moral inerente a ela, assim, por exemplo, *apesar de os direitos do homem terem sido declarados em Paris em 1789, a revolta em São Domingos¹⁷ seria reprimida porque aqueles direitos não poderiam se aplicar a escravos negros.* (CHATTERJEE, 2004: 22)

Apesar da tentativa dos positivistas de apresentar o Direito Internacional como uma disciplina científica, coerente e autônoma, que poderia exercer um papel na gestão das relações internacionais, a verdade é que ele nasce não apenas da expansão de um imperialismo intelectual, mas como um processo orientado a nomear o 'não familiar', na tentativa de reduzi-lo e subordiná-lo.

Anghie explica que foi o encontro colonial a matéria prima para a doutrina da soberania, e a figura de Vitória é bastante complexa, porque enquanto muitos o vêem como um defensor dos direitos indígenas, também pode ser visto como um apologista do imperialismo, e de um modo bastante insidioso, já que justifica a conquista em termos de 'humanidade' e liberalidade. Desta forma, argumenta ele que

¹⁷ Local onde hoje é o Haiti.

a importância fundamental de Vitoria reside no desenvolvimento de um conjunto de conceitos e na construção de um conjunto de argumentos que têm sido continuamente usados por potências ocidentais em sua supressão do mundo não-ocidental e que ainda são regularmente empregados em organizações internacionais contemporâneas e nas relações no mundo supostamente pós-imperial. Em particular, vemos no trabalho de Vitoria a promulgação de uma série formidável de manobras pelas quais as práticas européias são postuladas como normas universalmente aplicáveis com as quais os povos coloniais devem se conformar, se quiserem evitar sanções e alcançar uma adesão plena¹⁸. (ANGHIE, 1996: 332)

Foi assim que, somente as práticas dos Estados europeus foram decisivas e puderam criar o Direito Internacional, tendo sido excluídos os Estados não-europeus¹⁹, uma vez que não possuíam a habilidade que os permitiria participar como membros efetivos da sociedade internacional: a soberania. Tendo despojado o mundo não-europeu do atributo da soberania, os positivistas puderam construir o encontro colonial como uma arena onde a soberania é quem faz, interpreta e aplica a lei.

2.1.2.

O Estado-nação como projeto eurocêntrico da Modernidade Capitalista

O debate sobre o Colonialismo e o Eurocentrismo na história do Direito Internacional possui o mérito não apenas de visibilizar o sofrimento de pessoas e povos, mas também de resgatar o importante papel da história do Direito Internacional de auxiliar na construção de agendas para o presente (GALINDO, 2015a: 351). Trata-se verdadeiramente de uma relação de continuidade entre passado e presente e que só pode ser totalmente compreendida quando os eventos que possibilitaram o surgimento e afirmação do moderno sistema de Estados, e conseqüentemente, do Direito Internacional, são revisitados criticamente.

¹⁸ Tradução livre, do original: *my argument, however, is that Vitória's real importance lies in his developing a set of arguments which have been continuously used by western powers in their suppression of the non-western world and which are still regularly employed in contemporary international relations in the supposedly post-imperial world. In particular, we see in Vitória's work the enactment of a formidable series of maneuvers by which European practices are posited as universally applicable norms with which the colonial peoples must conform if they are to avoid sanctions and achieve full membership.*

¹⁹ Anghie trabalha com a ideia de que mesmo quando aos Estados não-europeus se considerou algum tipo de soberania, nunca foi uma soberania completa, aos moldes daquela privativa dos Estados europeus, visto que estes Estados sempre estiveram sujeitos a algum tipo de interferência, sancionada pelo Direito Internacional. Um exemplo atual pode ser visto nas denominadas 'ingerências humanitárias'. Para mais veja MORENO, 2011.

Distintas experiências marcam o desenvolvimento histórico e conceitual do Estado moderno. E, muito embora não se saiba precisar exatamente o momento em que ele se torna a forma central universal de dominação política, sabe-se que é produto da Idade Moderna, se abre a partir do ‘descobrimento’ da América e guarda estreita vinculação com o processo de expansão e afirmação do capitalismo. (MIGNOLO, DUSSEL, QUIJANO, O’DONNELL).

Tem-se que diversos foram os tipos de Estados que povoaram a Europa nos últimos séculos, mas essa enorme diversificação, no tempo e no espaço, acabam todas por convergir num único tipo: o Estado nacional. (TILLY, 1996:225)

A guerra foi um dos fatores determinantes para o nascimento de alguns Estados europeus, assim como a concentração de capital e o poder de coerção desses Estados. As variações ocorreram de acordo com a época em que foram formados, com a quantidade de território que tentaram dominar, com o nível em que a manufatura e a agricultura se tornaram parte de sua base econômica. Pode-se dizer, de maneira geral, que onde prosperaram fidalgos (aristocratas), aparecem os Estados ricos em coerção, e onde tiveram sucesso os capitalistas (comerciantes e banqueiros) despontam os Estados ricos em capital. (TILLY, 1996:224)

Apesar das variações, pode-se dizer que o Estado Moderno é associação política complexa bastante recente, e que emerge das experiências do Noroeste do globo²⁰, a partir de longas e violentas lutas, que implicaram em três grandes processos, ou frentes de expropriação: primeiro, a expropriação *de outras associações políticas* (senhores feudais, cidades autônomas, instituições religiosas); segundo, a expropriação ou subordinação *dos meios de administração* (criar uma burocracia de funcionários subordinados ao poder central); e, por fim, a expropriação *dos meios de legalidade* (direito consuetudinário, feudal, urbano, religioso – todos foram sendo absorvidos pelo novo centro jurídico). (O’DONNELL, 2005: 16-17)

As ideias desenvolvidas por Quijano atuam no sentido de sustentar que ‘a América, o capitalismo e a modernidade nasceram no mesmo dia’. (QUIJANO, 1991) A denominação por ele cunhada *colonialidade do controle do trabalho*²¹ fez com que a

²⁰ Revoluções liberais burguesas: Francesa, Americana e Inglesa.

²¹ Ele explica que, desde o início da América, os europeus associaram o trabalho não-remunerado ou não-assalariado às raças dominadas, pois elas eram inferiores. Explica Quijano (1995:43) que o genocídio dos índios nas décadas iniciais da colonização não se deu apenas por conta de doenças levadas pelos conquistadores, mas justamente porque eles eram usados como mão-de-obra descartável, e, muitas vezes, forçados a trabalhar até morrer.

Europa estabelecesse seu domínio sobre todas as regiões e populações do planeta, ao mesmo tempo em que lhe atribuía novas identidades geoculturais.

Ou seja, a Europa, enquanto emergia como a sede central do controle do mercado mundial, também obtinha a hegemonia e as formas de controle da subjetividade, da cultura, do conhecimento e da produção de conhecimento. (QUIJANO, 2005: 42-46).

A definição conceitual de Estado incluiria três dimensões importantes (ainda que em boa medida sejam sempre contingentes): um conjunto de burocracias organizadas – com responsabilidades de proteger o bem comum; um sistema legal – regras legalmente sancionadas que determinam numerosas relações sociais; e um foco de identidade coletiva – ele deve ser um-Estado-para-a-nação, ou seja, deve ser capaz de forjar uma identidade coletiva que prevaleça em caso de conflitos sociais. (O'DONNELL, 2005: 3-5)

Contudo, se estas três dimensões a que O'Donnell se refere puderam ser concretizadas com algum êxito nos países europeus, na América Latina foi, e ainda é, diferente. De modo geral, os Estados na América Latina vivenciam as consequências drásticas de regimes democráticos débeis que por vezes sofreram/sofrem a captura por um outro tipo de interesse, que passa longe do bem comum. Logo, por aqui se vêem Estados e governos que não conseguem levar a cabo suas três dimensões fundamentais: a *eficácia* (uma burocracia que funcione a favor do interesse público), a *efetividade* (um sistema legal que atue em conjunto com a administração dos bens públicos), e a *credibilidade* (os Estados enquanto intérpretes e realizadores do bem comum para seu povo). (2005: 1-9)

O Direito teve o papel importante de unificação e de afirmação de uma (suposta) vontade central uniforme no conjunto da comunidade. Daí se explica o *pathos* racionalista do moderno Estado-nação e dos primeiros grandes códigos: *o direito já não seria a emanção da comunidade local, da tradição ou da religião, mas a expressão positiva da vontade do governante*. (O'DONNELL, 2005:17-18)

A formação dos Estados-nação, em todo o globo, mas especialmente na América, tentou acomodar no seu bojo uma série de interesses diferentes e disputas pelo poder, nos planos interno e externo. Além disso, envolveu também uma série de violências, por meio da assimilação ou mesmo aniquilação de outras associações políticas, de outras identidades coletivas, de formas distintas de expressão cultural, de tudo enfim que pudesse ameaçar a construção da unidade e da estabilidade que ele exigia.

2.1.3.

A violência peculiar da formação dos Estados da América Latina

A forma política do Estado-nação é típica de uma sociedade que, para poder gerar identidade entre seus membros precisa utilizar o poder para articular formas de existência social heterogêneas em uma totalidade única.

A existência dessa complexa associação política relaciona-se à tentativa de resolver uma tensão que é, a rigor, “insolúvel”, conforme O’Donnel alerta, e para a qual não há uma resposta fácil nem estável, que é a tensão entre o desejo racional do homem de pertencer a uma associação que seja minimamente efetiva em suas decisões, mas também, estar protegido de algumas decisões, desta mesma associação. Além disso, a contingência histórica e a fluidez da política sempre implica que o equilíbrio aceitável hoje talvez não o seja amanhã. (O’DONNEL, 2004: 13-14)

Assim, um Estado é sempre *uma estrutura de poder*, ao mesmo tempo que é *produto do poder*. É resultado da maneira como se configuram as disputas pelo controle do trabalho, de seus recursos e produtos; do sexo, de seus recursos e produtos; da autoridade pública e dos específicos mecanismos de violência; enfim, da geração e da gestão das instituições. (QUIJANO, 2005: 68-69)

Gradualmente a forma ‘Estado-nação’ torna-se universal e obrigatória, pois foi o que uniu os indivíduos em torno do capitalismo. Ao conferir cidadania formal para todos, o Estado suprimiu, por exemplo, a ideia de luta de classes e conseguiu encobrir os conflitos dentro daquilo que se convencionou chamar de Estado-nação. Para os autores nenhum Estado-nação se construiu com base étnica (isso seria a ‘nação ideal’), mas ao contrário, todos eles foram forjados em torno de uma etnicidade fictícia, seja pela uniformização da língua ou da ideia de comunidade racial, mas, sobretudo, pela construção cultural, através das grandes narrativas que possibilitaram um pano de fundo comum entre passado e futuro daquelas comunidades. (BALLIBAR e WALLERSTEIN, 1991: 135-167)

No processo de conquista europeia sobre a América, a Ásia e a África, houve pouco ou nenhum espaço para contestação ou insurgência, e boa parte dos territórios conquistados foi dominada de forma violenta e brutal. De início, a dominação tinha como objetivo a civilização dos povos conquistados. Logo em seguida seriam traçados os

fundamentos necessários para legitimar a soberania dos Estados, deixando de fora os ‘não civilizados’²².

Nesse sentido, em 1982 escreveu José Martí,

(...) não há pátria na qual o homem possa ter mais orgulho do que em nossas doloridas repúblicas americanas. Apoiados no rosário, a cabeça branca, corpo mestiço de índio e de crioulo, chegamos, denodados, ao mundo das nações. Com o estandarte da Virgem saímos à conquista da liberdade. (...) a América começou a padecer, e padece, pelo cansaço da acomodação entre os elementos discordantes e hostis, herdados de um colonizador despótico e avesso, e as ideias e formas importadas que vieram retardando, por sua falta de realismo local, o governo lógico. (MARTÍ, 1891: 195-196)

Com efeito, o critério de raça é exemplificativo de um fator que marcou a distribuição de papéis entre a população do mundo. A conquista europeia sobre a América ganhou legitimidade a partir da elaboração teórica da ideia de raça, naturalizando assim as relações coloniais de dominação entre europeus e não-europeus. Foi assim que os povos conquistados passaram a ocupar uma posição natural de inferioridade, e o critério da raça se torna crucial para a distribuição da população mundial nas camadas, lugares e papéis da estrutura de poder, ou seja, um método de classificação social universal da população do mundo. (QUIJANO, 2005:35-41).

No caso da América, dois processos históricos se associaram para produzir o novo padrão de poder sobre a população: a *idéia de raça*²³, ou seja, uma suposta estrutura biológica diferente, que colocaria uns em situação natural de inferioridade em relação a outros; e a *consequente divisão social do trabalho, dos recursos e produtos*, que se articularam em torno dessa ‘desigualdade natural’. (QUIJANO, 2005:35-41)

Além da raça, há outras duas categorias modais importantes articuladas ao Estado, e que geram infindáveis e polêmicos debates: nação e grupos étnicos.

O termo ‘*raça*’ é uma categoria genética dotada de uma forma física visível, e daí a procura por características específicas e distintas de certas raças. ‘*Nação*’ é categoria cultural, vinculada de algum modo a fronteiras reais ou possíveis de um Estado. Já o

²² Os internacionalistas que direcionam suas análises a partir das teorias pós-coloniais (a exemplo, Antony Anghie) realizam uma abordagem diferente daquela feita pelos autores positivistas, uma vez que possuem a preocupação de apontar como o Direito Internacional, na ‘concepção clássica’ positivista subordinou os povos não-europeus e serviu de instrumento para legitimar a expansão do Império Europeu através do regime colonial.

²³ Para mais sobre teoria crítica da raça veja: PIRES, Thula e SILVA, Caroline. Teoria crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre Direito e racismo no Brasil. IN: DANTAS, Fernando Antonio C.; Gordilho, Heron; STEINMETZ, Wilson (orgs). *O Direito dos Conhecimentos*, Florianópolis, CONPEDI, 2015.

termo '*grupo étnico*' refere-se a uma categoria cultural definida por certos comportamentos persistentes que se transmitem de geração a geração e que normalmente não estão vinculados (em teoria) aos limites do Estado. (BALLIBAR e WALLERSTEIN, 1991: 121)

Para os referidos autores, tais categorias adquirem sentido porque nos permitem apelar ao passado para entender os processos presentes, ou seja, são categorias que nos ajudam a pensar porque as coisas são como são e não devem (ou não podem) mudar. Permitem ainda, compreender porque as estruturas atuais deveriam ser substituídas por realidades sociais mais profundas e mais antigas e conseqüentemente, mais legítimas, posto que *a dimensão temporal do passado é uma característica essencial e intrínseca do conceito de povo*. (BALLIBAR e WALLERSTEIN, 1991: 122).

Dentro da análise proposta por eles, existiria uma relação estreita entre os 'povos estabelecidos' – as raças, as nações, os grupos étnicos – e as classes (que são categorias analíticas, manifestações das contradições de um sistema histórico, e não descrições de uma comunidade social). Frequentemente os trabalhadores do mundo se organizariam em forma de 'povo', já que não é possível haver uma atividade de classe divorciada da atividade política. Destarte, o conceito de 'povo' será sempre um conceito contingente, um produto histórico complexo e moldável da economia de mundo capitalista. (BALLIBAR e WALLERSTEIN, 1991: 133)

Afinada a estas ideias, está a definição oferecida por Guillermo O'Donnell para nações enquanto *construções políticas e ideológicas, o resultado de histórias, memórias e mitos, e (...) de esforços de mobilização política*. (2005: 21)

Ao conquistar, nomear e colonizar a América os ibéricos encontraram uma multiplicidade de povos, cada qual com sua história, linguagem, memória e identidade próprias. Astecas, maias, incas, e outros tantos, que trezentos anos depois estavam reunidos sob uma única identidade: *índios*. O mesmo ocorreu com povos trazidos à força da África: zulus, congos, iorubas, e outros, todos eles, ao cabo de trezentos anos, eram apenas *negros*. O resultado dessa história tem duas implicações decisivas: a primeira é que esses povos foram despojados de suas singulares identidades históricas, e a segunda é que sua nova identidade racial, colonial e negativa, despojava-os de seu lugar na história da produção cultural da humanidade. Dito de outra forma: *o padrão de poder baseado na colonialidade também implicava um padrão cognitivo, uma nova perspectiva de conhecimento em que o não-europeu era o passado e, desse modo, inferior e sempre primitivo*. (QUIJANO, 2005: 62)

Em se tratando de América Latina, o processo de formação dos Estados foi especialmente doloroso, marcado pela violência e crueldade com os povos nativos. O nascente Estado – e seu direito individualista – negou aos agrupamentos humanos quaisquer direitos coletivos, fazendo valer apenas os direitos individuais consubstanciados na propriedade²⁴. (SOUZA FILHO, 2003:73-76)

A homogeneização dos membros da sociedade, pensada a partir de uma perspectiva eurocêntrica como condição de existência do moderno Estado-nação, foi um processo ocorrido nos países sul-americanos por meio da eliminação maciça de diversos de seus componentes sociais (índios, negros e mestiços). Esse hiato na democratização fundamental das relações sociais e políticas, fez com que tais Estados nunca pudessem ser consolidados e estáveis²⁵. (QUIJANO, 2005: 78)

Assim, a imagem do Estado latino-americano, segundo Guillermo O'Donnell, é a de uma face distante e alheia, quando não hostil, a boa parte de sua população. Diz ele:

O grande problema do Estado na América latina no passado, e ainda em um presente onde os regimes democráticos predominam, é que, com poucas exceções, o Estado não penetra nem controla o conjunto do seu território, implantou uma legalidade frequentemente truncada e a legitimidade da coerção que o respalda é desafiada por sua escassa credibilidade como intérprete e realizador do bem comum. (O'DONNELL, 2005: 34)

Os posicionamentos de Quijano, Mignolo, Balibar e Wallerstein fazem o diagnóstico de algo bastante relevante para o estudo em questão, qual seja: o Estado-nação não provém de um efeito natural, mas de um processo seletivo de memória de um determinado povo que almeja ocultar os conflitos existentes em dado território. Nesse quadro, o Direito Internacional, percebido como um sistema jurídico autônomo deriva, pois, – na sua concepção clássica e positivista – da ordem internacional constituída pelos Estados europeus a partir dos Tratados de Paz de Westfália, em 1648. Tem-se aí, o marco da ordem legal internacional, posto que, é a partir deste momento que os princípios da não intervenção e da igualdade soberana passam a compor o modelo de organização de toda a relação jurídica internacional. Qual a consequência mais evidente deste modelo? A atribuição de 'universalidade' a certos valores que são,

²⁴ Indivíduos que tivessem a propriedade seriam integrados ao sistema, e todos os outros não se integrariam jamais, continuando a ser índios, quilombolas, pescadores, ribeirinhos, seringueiros, vivendo da extração, da coleta, da caça, da pesca, da pequena agricultura de subsistência.

²⁵ A história política e jurídica dos Estados latino-americanos, apesar de suas peculiaridades, conservam semelhanças em relação a esses processos. Sem mencionar a política eurocêntrica de povoamento com base na 'homogeneização' não é possível compreender a origem e o sentido das reivindicações dos povos indígenas em toda a América Latina.

em realidade, apenas práticas particulares de uma cultura dominante que se afirmaram como um produto da guerra ou da colonização.

2.2.

Transformações na ordem westfaliana: para além dos Estados, descolonizando poderes e forjando resistências

Tem-se até aqui, que a formação histórica e conceitual do moderno Estado-nação europeu serviu de padrão universal para o restante do globo, e junto com ele, suas respectivas produções jurídicas e formas culturais que acabaram por subalternizar tudo o mais que não estivesse dentro desse formato de civilização. A seguir, nesta segunda parte do capítulo, serão exploradas algumas consequências da sedimentação destas categorias, dentre elas a maneira como o Estado se relaciona com os demais entes e a definição sobre quem são os sujeitos que efetivamente participam dos processos políticos subjacentes à criação das normas internacionais.

A face mais expressiva da globalização é, sem dúvida, a sua matriz econômica, na forma da criação de um capitalismo mundial integrado. Este processo, fez com que o Estado, na sua relação com os demais atores e sujeitos internacionais – e sendo engolido pela lógica do Mercado – tomasse uma forma ambígua: ao mesmo tempo forte e fraco. Em boa parte do globo, ele tem aparecido robusto e ágil em tratar de temas como o recrudescimento de fronteiras ou políticas de “combate ao terrorismo”. Mas em se tratando de estabelecer limites à voracidade das Empresas Transnacionais em seu território, o mesmo Estado aparece raquítico, definhando, ainda está ali, mas moribundo. Nesse sentido, o presente capítulo busca discorrer sobre as consequências dos processos de globalização econômica em termos da relação entre os atores e os sujeitos de Direito Internacional, e da busca por compreender as novas formas de partilha de poder no bojo dessa ‘global governance’, que como diz Boaventura Santos, é um tipo novo, geneticamente modificado de direito e governo, que pretende se isentar de pressões contra-hegemônicas que possam surgir para questionar-lhes os parâmetros perversos que utilizam, colocando sempre o cálculo econômico antes do social.

Na sequência, o próximo item trata de discorrer sobre as formas de resistência que decorrem dessas mesmas transformações e são o contraponto exercido pela “globalização de baixo”, cuja emergência é indissociável do contexto de afirmação de novos atores que, tendo sido descartados e emudecidos, gradativamente vem se

utilizando dos canais institucionais para exercer pressão e protagonizar lutas por participação política e reconhecimento de direitos e valorização de saberes que antes foram inferiorizados e tidos como de menor importância. São os povos do Sul Global, o chamado “Terceiro Mundo”, um conjunto de vozes silenciadas que agora se vale dos meios tecnológicos, se organiza em redes, gera solidariedades que transcendem a esfera do local, monta estratégias para potencializar as lutas, que atua, enfim, na tentativa de diminuir o *déficit* democrático constante nesta ‘global governance’. O ativismo jurídico transnacional tem sido um pequeno candeeiro aceso no breu das antigas e novas formas de Colonialidade do poder.

2.2.1.

Globalização econômica e desigualdades Norte e Sul

A globalização é objeto cada vez mais presente na análise social contemporânea, de modo que não se encontra uma única abordagem para a sua definição. Não se pretende aqui uma definição completa e hermética do que seja a globalização; porém, em relação com o enfoque da presente pesquisa, constitui elemento importante, uma vez que influi sobremaneira na interação entre os atores e sujeitos no sistema internacional.

Quando se busca compreender e definir a globalização, uma multiplicidade de conceitos surge, numa *escorregadiça estrada, uma verdadeira confusão entre causas e efeitos, entre a noção de processo e de projeto, entre dinâmicas que são transitórias e conjunturais e aquelas que sinalizam a emergência de uma nova estrutura* (EVANGELISTA, 2006: 17).

A tendência universal dos homens a expansão é algo sempre presente no decorrer dos séculos (DAL RI e OLIVEIRA, 2003). No entanto, para diversos autores (BAUMAN, 1999; HELD e MCGREW, 2001)²⁶ o que diferencia os tempos de globalização atuais de momentos anteriores, é a velocidade – intensa e descontrolada – com que estas dinâmicas ocorrem hoje, em razão da revolução tecnológica e informática.

A despeito da infinidade de conceitos, o presente trabalho considera a globalização em relação com a dinâmica, um conjunto de ações que se inicia e se

²⁶ Referidos autores consideram a intensidade da interconectividade global como característica marcante dos processos globalizantes vividos na atualidade.

estende continuamente e em contínua mutação. Assim, o processo atual de globalização, embora não possua uma definição única e universalmente aceita, encontra em David Held e Antony McGrew (2001), uma formulação ampla acerca do fenômeno, sendo entendido enquanto: a) ação à distância (quando os atos dos agentes sociais de um lugar podem ter consequências significativas para terceiros distantes); b) compressão espaço-temporal (numa referência ao modo como a comunicação eletrônica instantânea vem desgastando as limitações da distância e do tempo na organização e na interação social); c) interdependência acelerada (entendida como a intensificação do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, de tal modo que os acontecimentos de um país têm impacto direto em outros); d) o mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à atividade sócio-econômica). Entre outros conceitos, apresenta-se como integração global, reordenação e intensificação das relações de poder inter-regionais e consciência da situação global (HELD e MCGREW, 2001: 11).

Com efeito, uma descrição única e precisa das características e dos elementos do atual processo global, não se apresenta ainda clara. Os estudiosos têm uma ideia do que seja tal fenômeno, porém, apresentam dificuldades ao tentar defini-lo.

Há um risco em se conceber a globalização apenas como de um único tipo, já que aquilo que habitualmente se designa por globalização, é, em verdade, um conjunto de relações sociais, que frequentemente narra a história dos vencedores contadas por eles mesmos. O mais coerente, portanto, seria a utilização do termo sempre no plural: *globalizações*. (SOUSA SANTOS, 2006: 194)

Isto porque, nas condições do sistema mundial, capitalista e ocidental, não existe uma globalização genuína, e o que chamamos 'globalização', para Boaventura é, na realidade, a globalização bem-sucedida de um determinado localismo. E assim, a globalização hegemônica define-se como *o processo através determinado fenômeno ou entidade local consegue difundir-se globalmente e, ao fazê-lo, adquire a capacidade de designar um fenômeno ou uma entidade rival como local* (SOUSA SANTOS, 2006: 195).

Inserida neste viés, a globalização denota ainda um processo desigual, massificador, sem uniformidade e, sobretudo, contraditório, ambíguo, uma vez que "tanto divide como une; divide enquanto une – e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo" (BAUMAN, 1999: 8). Representa, pois, um momento comum para toda a humanidade, mas, e ao mesmo tempo, incerto e ambivalente, uma vez que não implica nenhum acordo sobre uma visão única de mundo (GOMEZ, 2000: 55).

Ainda que se reconheça que todas estas esferas de efeitos – sociais, culturais, econômicos e políticos – se interliguem entre si e só possam ser compreendidas umas em relação às outras, neste momento importa reflexionar sobre os efeitos políticos desta globalização: a redefinição do papel dos Estados e a participação dos chamados novos atores, processos estes que estão na base do ressurgimento das ações coletivas dos Movimentos Sociais de resistência.

A principal mudança ocorrida no campo político diante das globalizações, talvez seja a maneira pela qual o poder político é exercido e partilhado ou, na pior das hipóteses, como este poder vem sendo percebido pelos atores e sujeitos envolvidos nos processos políticos.

A dinâmica econômica mundial encontra-se profundamente alterada e os efeitos de tais alterações são sentidos na organização dos Estados nacionais, especialmente após as reformas ocorridas no âmbito da política macroeconômica na década de 70, e intensificadas pelo Consenso de Washington²⁷. A liberdade dos fluxos financeiros transformou cada economia nacional em um objeto singular de oportunidade, risco ou especulação de investidores.

Os Estados nacionais ficaram então, dependentes dessa nova modalidade de investimentos, e tiveram de se ajustar de maneira a criar condições adequadas à otimização do capital no seu sistema econômico. As questões prioritárias no âmbito da estabilização monetária revelaram um entrave às preocupações desses Estados com a dinâmica social e, assim, aumentaram as dificuldades do governo em levar adiante seus projetos internos sem a cooperação internacional de outras instituições e até corporações (HELD e MCGREW, 2001:34-36)

O caráter marcadamente negativo dessas dinâmicas produzidas pela globalização econômica é justamente a imposição aos governos da disciplina do capital global de modo que o neoliberalismo se converta no 'único jogo possível'. Tal mentalidade neoliberal se opõe radicalmente aos gastos sociais do setor público que deveriam ser

²⁷ Nome dado ao conjunto de medidas formuladas pelo Fundo Monetário Internacional na década de 80 e 90, visando recuperar as economias nacionais em crise, por meio de empréstimos financeiros e de um receituário que previa o cumprimento de metas como a diminuição dos gastos públicos, o controle da inflação e a obtenção de superávit primário. Tal política foi responsável pelo endividamento externo de muitos países que ao FMI recorreram. Não tratou-se, no Consenso de Washington, de formulações novas, mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. IN: BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994. Disponível em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf. Acesso em 10 de maio de 2016.

destinados à assistência, à criação de trabalho, à educação, e, especialmente, ao alívio da pobreza.

Nesse sentido vão as ideias de Richard Falk:

Mientras dentro del terreno político se sigan reafirmando los objetivos normativos, como em mayor o menos medida es el caso em lo que se refiere a la protección de los derechos humanos y el medio ambiente, sus exigências esenciales de recursos son consideradas bien como um lastre desafortunado, aunque necesario, para los grandes objetivos del crecimiento y la competitividad o como um lujo humanitario cada vez menos asumible y aceptable em una economía mundial integrada orientada al mercado. (2002: 188)

No contexto de internacionalização das decisões e de mobilidade intensa de grandes massas de capitais, o espaço para a operação de políticas públicas apresenta-se sensivelmente diminuído. Por essas e outras vias, o processo de globalização restringe a capacidade dos Estados, que impelidos de operar seus principais instrumentos discricionários, sofrem uma diminuição de poder, uma vez que a influência do capital transnacional reduz o controle que cada governo pode exercer sobre as atividades de seus cidadãos²⁸. (DUPAS, 2001: 14, DEFAZIO, 2010:39-51)

Observa-se, portanto, que o desenvolvimento das instituições políticas não acompanhou as transformações econômicas e a expansão dos mercados, porquanto gerou a inclusão econômica de alguns e a exclusão massiva de muitos. O resultado foi um notável desequilíbrio na relação entre mercado, Estado e sociedade. Esta avassaladora presença dos mercados nos setores crescentes da vida pública trouxe à tona uma questão que antes sequer se discutia: *como reconciliar este auge dos mercados com a preservação da democracia?* (BORÓN, 1999: 18)

A resolução dependerá, em grande medida, de uma 'reinvenção' do Estado soberano. Que ele seja de algum modo reinventado, de maneira a fazer com que os governos estejam menos receptivos às prioridades das forças de mercado e mais abertos às necessidades e aspirações dos povos, especialmente os mais desfavorecidos – econômica, social e politicamente. (FALK, 2002: 70)

Em outra modalidade de pesquisa, mas ainda dentro desta perspectiva que ressalta o poder estratégico das transnacionais em face do Estado, Ulrich Beck afirma que o potencial destes agentes financeiros se baseia na capacidade de exportar postos

²⁸ A maior mobilidade do capital altera o equilíbrio de poder entre os mercados e os Estados e gera pressões para que as nações criem medidas receptivas a estes mercados financeiros globais. Ver mais: DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 14. Sobre desigualdades sociais ver também: DE FAZIO, Márcia Cristina. *A sociedade civil global como instrumento de resistência à globalização desde cima: a importância da rede*. Dissertação de Mestrado em Direito. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina. 2010, p. 39-51.

de trabalho, distribuir produtos e serviços nos mais diversos lugares, bem como fragmentar a cadeia produtiva entre os Estados nacionais, a fim de obter as melhores condições fiscais e de infraestrutura. Para ele, a organização política nacional, fundada em bases territoriais, contrasta com a dinâmica da sociedade mundial, que se movimenta sem observância às fronteiras, e, assim, o Estado se encontra minimizado em sua atuação (BECK, 1999: 16-19).

Nota-se, sem dificuldade, que a globalização em sua forma hegemônica é a matriz institucional da globalização neoliberal econômica, que embora tenha trazido relevante desenvolvimento tecnológico e material, foi incapaz de estender tais benefícios de forma igualitária pelo globo. Concomitante às intensas relações de produção e comércio globais, verifica-se a existência de um tipo de pobreza e desemprego “estruturais”²⁹. Para Boaventura de Sousa Santos (2006: 324-326), o período atual revela uma profunda crise do contrato social, que consiste na predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão, resultando, pois, em sociedades politicamente democráticas e ‘socialmente fascistas’³⁰.

Embora encontre na Economia o seu viés principal, a globalização não pode ser analisada somente por este âmbito, sob o risco de se ignorar a amplitude e a complexidade a ela inerentes. Não se trata apenas da expansão de mercados, mas também de modelos culturais, jurídicos e políticos, retratados por inúmeras metáforas, que cultivam no imaginário humano a ideia de inevitabilidade e, sobretudo, de que é algo que não pode ser questionado.

Muito pertinente é a observação de Aníbal Quijano ao afirmar que a tal ‘globalização’ não existe, simplesmente porque *não há maneira de que algum modelo de poder possa ser totalmente hegemônico, sistêmico, mecânico ou orgânico, e em geral nenhuma totalidade histórica* (2007a: 168).

Portanto, ainda que pareça predominante, esta forma de globalização perversa e excludente não é a única. Isto porque têm se observado exemplos³¹ de resistência

²⁹ “Estrutural” é o adjetivo que melhor traduz o tipo de pobreza desemprego verificados no atual estágio das sociedades. Milton Santos adverte ser o tipo mais perverso de exclusão, pois torna ainda mais complexa a relação de subordinação e opressão, estando o indivíduo preso, como à uma teia, encontrando dificuldades de toda ordem para alterar sua condição. Ver mais em: SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

³⁰ O autor adverte não tratar-se do regresso ao fascismo do século passado. Ao contrário deste, não se trata de um regime político, mas antes de um regime social e civilizacional. Um tipo de fascismo que nunca existiu, e que se manifesta diante da rendição total da democracia perante as necessidades de acumulação do capitalismo. (SOUSA SANTOS, 2006:322 e 333).

³¹ Para citar um exemplo de ocorrência da globalização “de baixo” foi o movimento contra a realização da III Conferência Mundial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em dezembro de 1999, na cidade de Seattle, nos EUA.

global ao neoliberalismo que constituem a chamada globalização contra hegemônica³² (SOUSA SANTOS, 2005 e 2006).

Neste sentido, e dentro da mesma ótica, entende Richard Falk que a globalização “de baixo para cima” luta pela heterogeneidade e diversidade, tensão e contradição, pela razão de encontrar neste contraste o amálgama fundamental para uma política participativa, cuja finalidade é reconciliar o funcionamento do mercado com o bem-estar da população³³ (2002: 199).

Nota-se, que a globalização – ou globalizações – não representa um processo que é bom ou mau em si mesmo. Tal fenômeno global só poderá ser compreendido se relacionando a outras transformações, e será boa ou má a depender do uso que se faça dela. Assim sendo, é possível identificar, grosso modo, duas grandes ordens de globalizações: uma que se processa de cima para baixo e tem nas ações da economia neoliberal global a sua expressão predominante; e aquela que articula suas ações de baixo para cima, objetivando formar uma rede de resistência em escala global ou transnacional, como um modelo alternativo à lógica estabelecida pelas relações excludentes da economia mundial.

A dinâmica de fluidez entre as ordens interna e internacional tanto aumentam as possibilidades de intercâmbio e de fluxos internacionais como criam riscos, podendo aprofundar as relações assimétricas entre os países. Tais potencialidades e perigos tornam as relações internacionais mais complexas e incertas.

É preciso aqui um cuidado redobrado. Se, por um lado existe uma nova realidade de ‘porosidade de fronteiras’ e da busca conjunta de solução para problemas comuns que afetam a humanidade, por outro lado, isso não permite considerar que automaticamente esteja surgindo mundo feliz de cooperação em substituição ao velho mundo dos conflitos internacionais.

A partir do surgimento dos regimes internacionais, há um disciplinamento e uma coordenação pelos Estados de seus próprios comportamentos, que podem ser alinhados no alcance dos resultados desejados em temáticas de diversos campos da política mundial. O papel dos regimes internacionais nos processos de cooperação é imenso visto que adotam regras comuns dentro de quadros temáticos específicos,

³² Para o professor Boaventura, exemplo eloquente da globalização contra hegemônica é o Fórum Social Mundial.

³³ Falk pertence àquela gama de autores que aposta na Sociedade Civil Global como instrumento emancipatório e que encontra nas redes tecnológicas seu alimento e a possibilidade de afirmação e projeção.

moldando formas de atuação frente aos interesses individuais de cada ator, nacional ou internacional (MEIRELLES, 2004: 106).

Evidentemente que o surgimento dos regimes internacionais³⁴ é consequência marcante da complexidade dos problemas globais que exigem soluções conjuntas, a partir de temas que extravasam fronteiras estatais, tais como questões climáticas ou refugiados, por exemplo. Mas aqui cabe realizar um parêntese importante: frequentemente estes regimes entram em choque por possuírem lógicas diversas – como conciliar, por exemplo, aspectos presentes na arquitetura de proteção aos Direitos Humanos e ao Meio Ambiente com a lógica de uma Economia de mercado que tem como finalidade última o lucro? Este dilema acaba sendo um exemplo perverso da divisão injusta entre ônus e bônus dessa equação.

A dificuldade se repete o tempo todo: na medida em que o Estado, ao se tornar 'globalizado' passa a orientar-se politicamente com base na cartilha do neoliberalismo, ele deixa garantir direitos, e passa a ser instrumento das forças de mercado globais, manipulado por corporações transnacionais, por bancos e agentes financeiros. (FALK, 2002)

Começa aqui o choque perverso de regimes internacionais com lógicas muito distintas, às vezes irreconciliáveis. Isso se complica ainda mais, diante de Estados débeis que não fazem frente a voracidade do mercado capitalista, e se omitem em proteger suas populações da violação dos direitos mais elementares. Esta situação é especialmente dolorosa nos Estados latino-americanos, onde a agenda pública está quase sempre monopolizada ou por *questões econômicas* – sempre definidas em termos de interesses de classes e setores dominantes; ou por *questões de segurança* – com preocupações que frequentemente acabam por criminalizar a pobreza e acentuar o hiato existente na sociedade. (O'DONNELL, 2004: 37)

E assim, a desigualdade entre Norte e Sul do globo aparece como uma ferida aberta longe de cicatrizar, e os princípios da igualdade soberana e da autodeterminação parecem uma quimera muito distante de se efetivar na prática. Segue o exercício da

³⁴ Regimes internacionais são instituições sociais que governam as ações daqueles interessados em atividades específicas, ou significativo conjunto de atividades. Como tal, são modelos de práticas reconhecidas em torno do qual convergem expectativas. (YOUNG, 1980: 332). Os regimes internacionais se diferenciam das Organizações Internacionais, porquanto estas últimas são dotadas de capacidade de ação que os regimes não possuem. Grande parte dos regimes internacionais existentes contém também Organizações Internacionais respectivas, para atuar como instancia de negociação ou garantir o cumprimento dos acordos. No entanto os regimes são mais abrangentes do que referidas Organizações. (SOARES OLIVEIRA, 2010)

hegemonia econômica dos países centrais sobre a periferia do sistema internacional e, ao que tudo indica parece estar longe de terminar:

Da mesma forma que o liberalismo descreve os mercados nacionais como espaços neutros, onde todos os indivíduos possuem oportunidades suficientes de alcançar a prosperidade e a realização pessoal (...), no plano internacional, igualmente, considera-se que todos os Estados nacionais têm condições de se desenvolver e modernizar, bastando para isso que adotem estratégias adequadas e racionais de desenvolvimento. O subdesenvolvimento de países, assim como a pobreza dos indivíduos, é uma condição superável, e mesmo até transitória, e decorre de escolhas equivocadas e da má condução da política econômica pelos governantes, circunstância que pode ser corrigida mediante reformas racionalmente orientadas que recolocuem o país no rumo certo. Seja como for, não existiriam impedimentos estruturais ao desenvolvimento. Trata-se de um objetivo sempre acessível a todas as nações, e a todas as nações ao mesmo tempo, a depender unicamente da racionalidade e adequação de suas próprias instituições internas. (BENTO, 2000: 122)

O Estado moderno perde assim a sua prerrogativa de ator absoluto, como preconizado pelo realismo político, logo, também sua condição de exclusividade enquanto gestor político internacional dotado de autonomia e soberania. Importante evidenciar em relação a este ator, que pela noção da transnacionalidade, se torna, atualmente, impossível qualquer isolamento político, cultural, econômico ou social no interior de suas fronteiras, pois *a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância, conectando o mundo numa complexa rede de relações de interdependência* (GIDDENS, 1991:69).

O estudo das ações coletivas de resistência e dos atores não-estatais no campo das Relações Internacionais – ao contrário do que ocorre no campo na teoria política – possui uma presença histórica recente, uma vez que a concepção predominante, desde a fundação da disciplina como conhecimento autônomo, possui desenhos estatocêntricos, tendo o Estado como ator e sujeito protagonista.³⁵

³⁵ Importa diferenciar ator e sujeito internacional dentro da concepção tradicional. “Os sujeitos de direito internacional são os Estados e as Organizações Internacionais. Sujeitos de direito são aqueles capazes de ser titulares de direitos e obrigações. No Direito Internacional, ainda centrado no Estado, apenas Estados e Organizações Internacionais (formadas por Estados) têm essa capacidade. No entanto, é perceptível a atribuição de alguns direitos a indivíduos, como a capacidade postulatória em tribunais internacionais para a proteção de direitos humanos; a empresas, em órgãos internacionais de solução de controvérsias sobre investimentos; ou a organizações não-governamentais, em diferentes instâncias. A teoria diverge sobre a natureza jurídica dessa participação. Alguns autores defendem que se trata de um direito atribuído pelos Estados e que, portanto, haveria novos titulares de direito. Outros consideram que se trata de um direito do Estado exercido na prática por terceiros e, portanto, o Estado continuaria sendo o único titular. De qualquer modo, prepondera no direito internacional público uma lógica restritiva, que apenas reconhece os Estados e as Organizações Internacionais como sujeitos de direito internacional. É melhor não classificar os demais como sujeitos, apenas como atores internacionais. Atores internacionais são todos aqueles que participam de alguma forma das relações jurídicas e políticas internacionais. A expressão compreende os Estados, as Organizações Internacionais, as organizações não-governamentais, as empresas, os indivíduos e outros. A expressão atores internacionais é, portanto, mais ampla que a de sujeito de direito internacional, e, então,

Todavia, diante do referido quadro de globalizações e crescente complexidade dos temas, as unidades estatais encontram-se desafiadas em suas funções, uma vez que atores tradicionais e atores emergentes são convocados a fazer parte deste novo arranjo institucional, em conformidade ao surgimento de uma profusão de demandas comuns e à geração de inusitadas hierarquias de participação política. Assim sendo, é importante refletir sobre como os entes na sociedade internacional têm seus papéis revisados e suas influências transformadas a partir da composição escalar do local e do global.

2.2.2.

Globalização contra-hegemônica e a formação de resistências a partir do Sul

Em meio à heterogeneidade de fontes normativas e de regimes internacionais com lógicas muito diversas, sujeitos e atores se relacionam na arena internacional disputando espaços de participação política. À primeira vista, parece tratar-se de um cenário verdadeiramente anárquico e que nenhuma oposição pode ser apresentada, nenhuma proposta alternativa pode ser construída. No entanto, em meio a turbulência e voracidade de uma globalização econômica encabeçada pelo sistema *Bretton Woods*, num movimento que é de cima para baixo e com pouca ou nenhuma participação dos sujeitos, especialmente dos povos do Terceiro Mundo, desenvolve-se uma outra globalização, num movimento que é de baixo para cima, e pode ser encontrado nas lutas por emancipação e por modelos alternativos dentro desse mesmo sistema capitalista mundial integrado (FALK, 2002; SOUSA SANTOS, 2006).

Um conjunto de processos regionais e globais em curso, ao mesmo tempo em que gera certa restrição à cidadania democrática de base territorial, abre também possibilidades de ampliação de uma cidadania democrática de base cosmopolita. Dentro dessa reflexão, os conceitos tradicionais de soberania e cidadania são submetidos aos desafios dos processos supra-estatais de globalização e de diferenciação multicultural da sociedade civil, e, portanto,

por trás de uma abordagem da globalização em termos de dialética de poder e conflitos entre uma configuração dominante “pelo alto” e um embrionário desenvolvimento contra-

mais adequada para compreender estas outras categorias. Os demais atores internacionais (além dos Estados e das Organizações Internacionais) podem ter poderes para determinados atos específicos, como celebrar contratos, recorrer a tribunais para o respeito de seus direitos (humanos ou empresariais) entre outros. Assim, não significa que apenas os Estados têm competências e capacidades internacionais. No entanto, as capacidades e competências internacionais dos demais atores apenas poderão ser exercidas para a garantia dos direitos concedidos pelos Estados e não de forma indeterminada. IN: VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 3-4.

hegemônico “por baixo”, o que está em discussão não é apenas uma nova visão do Estado como mediador de diferentes lealdades e identidades cidadãos nos planos subnacional, nacional e transnacional, mas a própria natureza e alcance da cidadania em tempos de profundas transformações de laços sociais. (GOMEZ, 1998)

Como já dito, o discurso da globalização produz no imaginário social, a ideia de que seria um processo ‘natural’, além de inevitável e inescapável. Mas ao contrário, trata-se de do resultado de diversos conflitos pelo controle do poder, onde, até o presente momento, saem vitoriosas as forças representantes da colonialidade e do capitalismo em escala global. (QUIJANO, 2007a: 158)

Este capitalismo em escala global acaba transformando o plano político, e quando o mercado extrapola o terreno econômico, acaba colonizando o Estado e até mesmo a regulação dos Direitos Humanos é afetada. Um ramo do Direito Internacional que deveria estar absolutamente comprometido com a proteção dos seres humanos acaba sendo utilizado pela própria ‘globalização’ (enquanto discurso) como forma de promover a si mesma. Como bem pontua Antony Anghie, esta ideia de levar aos países mecanismos democráticos e implementar políticas transformadoras, especialmente nos países de Terceiro Mundo, é a nova roupagem do discurso civilizacional de Francisco de Vitória, que acaba ligando o Direito Internacional dos Direitos Humanos com o discurso do Desenvolvimento. (2004: 256-257)

No entanto, se a globalização representa uma arena de conflitos e um processo, nada impede dizer que estes não sejam suscetíveis de outro resultado, diferente do que está posto aí.

Se os Estados se ocupam em criar atrativos para investimentos estrangeiros e trocas comerciais, mas são relutantes para impor algum tipo de regulação social ao capital, a resposta a essa lacuna poderá vir na forma de movimentos sociais, ONG’s, associações, enfim, uma variedade de grupos da sociedade civil. Em outra modalidade de pesquisa, levantou-se inclusive a hipótese de que uma emergente *sociedade civil global* poderia atuar dentro da dita globalização de baixo e fazer frente ao *déficit democrático* das instituições internacionais que formam a *global governance*. (RONCATO, 2011).

No entanto, o termo *sociedade civil global* ainda é algo pouco convencional e bastante polêmico, uma vez que toma um vocábulo mais importante para a ciência social dos anos 90 – a sociedade civil – e a coloca numa moldura que transcende as categorias desta mesma ciência, ou seja, afirma que existe uma esfera social acima e além da sociedade nacional (o *locus* onde tradicionalmente se insere a sociedade civil),

que leva a certa estranheza: se existe uma sociedade civil global, onde estaria o Estado global correspondente?³⁶

Com efeito, a dita *sociedade civil global* é, na verdade, um *tipo ideal*, já que não pode ser encontrada em sua forma pura em nenhuma parte do mundo social (KEANE, 2003: 8). Deste modo, acredita-se que a sociedade civil global, a despeito de ser um projeto político inacabado e incerto, pode ser tomada como um ator dotado de potencial transformador. Mas convém ter em conta que ela pode atuar tanto *de baixo para cima* – em resistência aos processos de globalização neoliberal econômica, mas também de *cima para baixo* – de forma a perpetuar as desigualdades sociais e exclusões oriundas desse mesmo processo.

É claro que grupos da sociedade civil organizada – transnacionalizados e fazendo o uso das redes tecnológicas, por exemplo – podem ser muito habilidosos em exercer algum poder compulsório mediante os estados e seus representantes – como já comprovaram trabalhos de autores como Keck e Sikkink (2001) – mas isto ainda é muito incipiente, se comparado com a influência exercida pelas corporações e pelo capital.

Por essas razões, é que atualmente entende-se melhor referir à formação de uma ‘resistência’, em detrimento do termo ‘sociedade civil global’.

Em diferentes partes do mundo, os processos de exclusão promovidos pela globalização hegemônica estão a ser enfrentados por diferentes formas de resistência que reagem contra seus efeitos, abrindo espaços para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento que gera exclusão social. Nestas articulações locais/globais e ao ativismo trans-fronteiriço constitutivo de um novo movimento democrático transnacional pode-se reconhecer a emergência de um novo paradigma denominado *globalização contra-hegemônica*. (SOUSA SANTOS, 2006: 195-196).

Sousa Santos é grande entusiasta do Fórum Social Mundial como o maior exemplo de uma *política cosmopolita subalterna*, ou seja, que nasce no Sul, na América Latina, valendo-se especialmente da *cultura política híbrida que emerge dos movimentos de base, das experiências com a democracia participativa, da teologia da libertação, das lutas contra a ditadura, bem como da política de esquerda (velha e nova) de tradição ocidental* (SOUSA SANTOS, 2005: 39).

³⁶ Uma crítica recorrente, quando trata-se da suposta emergência de tal ‘sociedade civil global’. No entanto, acredita-se que esta crítica poderia ser afastada, bastando enquadrá-la em relação a outras estruturas e processos, tais como o conceito foucaultiano de poder, desenvolvido pelo já mencionado professor Ronnie Lipschutz (2005a, 2005b).

Algumas reflexões tornam-se importantes: quem é o subalterno insurgente? Quem é o *Sul*, a que se refere o professor Boaventura, que necessita resgatar a episteme silenciada? A expressão *países em desenvolvimento* é sinônima de *Terceiro Mundo*? Qual o potencial emancipatório destes conceitos? Vejamos.

A globalização contra hegemônica é definida pelo professor Boaventura como um *conjunto de redes, iniciativas, organizações e movimentos que lutam contra as consequências econômicas, sociais, políticas e culturais da globalização hegemônica e que se opõem às concepções de desenvolvimento mundial a esta subjacentes, concomitantemente à proposição de concepções alternativas* (SOUSA SANTOS, 2006: 400).

Richard Falk percebe a *globalizacion desde abajo* como *uma política de resistência emergente*, ainda em formação. Mas ainda que não tenha sido formulada como um corpo teórico prático e coerente, o autor sustenta que dita força resistente oferece uma série de alternativas convergentes, todas elas buscando fazer frente as pressões da 'globalização hegemônica' para privatizar e mercantilizar a produção de bens públicos. (2002: 219)

Com efeito, a transição para uma ordem pós-Westfaliana se opera a partir de dois elementos fundamentais: *um peso relativo maior das dimensões utópicas* (ou contra hegemônicas ao discurso normativo internacional) a exemplo de áreas como patrimônio comum da humanidade e direitos humanos, e, a partir de *uma ruptura radical com uma visão estreita de efetividade*, que levará a um reforço do valor da eficácia simbólica do Direito Internacional. Em outras palavras, significa dizer que *além de um sistema tradicional de regras, proibições e sanções, há um Direito Internacional pós-Westfaliano, cuja característica fundamental é a centralidade da emancipação quer de indivíduos quer de grupos, nações e da humanidade como um todo*. (PUREZA, 2003: 520)

Duas características da globalização contra hegemônica – uma positiva e a outra negativa – são ressaltadas por Boaventura Sousa Santos. A primeira, positiva, é que a globalização contra hegemônica está empenhada tanto na reivindicação das políticas de igualdade (redistribuição) quanto das políticas de diferença (reconhecimento), articulação visível quando se encara os movimentos, iniciativas e campanhas como uma nova constelação de significados emancipatórios, políticos e culturais, num mundo desigualmente globalizado. A segunda, negativa, é a prevalência das teorias da separação sobre as teorias da união na concepção das relações entre esses mesmos movimentos, associações, campanhas e iniciativas. Isso faz com que as lutas se

mantenham separadas e profundamente ininteligíveis entre si, e acentua a forte componente utópica da globalização contra hegemônica. (2006: 196- 197).

A globalização contra hegemônica está relacionada com as lutas contra a exclusão social, implicando, portanto, a redistribuição de recursos materiais, sociais, políticos, culturais e simbólicos. A redistribuição se baseia, pois, em dois movimentos simultâneos: um que opera pela igualdade, e outro que atua no reconhecimento da diferença. Uma vez que as trocas e as relações de poder desiguais se situam na política e no direito, a globalização contra hegemônica vai desmembrar-se em lutas políticas e lutas jurídicas tendo como base a ideia de que é possível pôr em causa as estruturas e as práticas político-jurídicas vigentes através de princípios político-jurídicos alternativos. A estes princípios alternativos e às lutas em sua defesa, o professor Boaventura chama de *política e legalidade cosmopolita subalterna e insurgente*. (SOUSA SANTOS, 2006: 400).

O autor enfatiza a necessidade de reconstrução do Estado a partir das epistemes silenciadas, denominadas *epistemologias do Sul*, que nada mais são do que as reivindicações por novos processos de produção e valorização de conhecimentos válidos – científicos e não científicos – e de novas relações entre diferentes tipos de conhecimento, oriundos das práticas das classes e grupos sociais que sofreram de maneira sistemática as injustiças causadas pelo capitalismo e pelo colonialismo. Assim, o *Sul* não é, portanto, um conceito geográfico, é antes, uma metáfora para o sofrimento humano consequência do capitalismo e do colonialismo em escala global: *é um Sul que existe também no Norte, na forma de populações excluídas, silenciadas e marginalizadas como são os imigrantes clandestinos, os desempregados, as minorias étnicas ou religiosas, as vítimas de sexismo, homofobia e racismo*. (2010a: 43)

O Sul como metáfora remete ao mesmo significado conferido ao termo “orientalismo”, presente no clássico de Edward Said (1978), que representa menos uma localização geográfica e mais uma maneira de apreender o mundo, alimentada e confirmada por meio de imagens e conhecimentos. Trata-se, pois,

...de uma fronteira cultural e definidora de sentido entre um nós e um eles, no interior de uma relação que produz e reproduz o outro como inferior, ao mesmo tempo em que permite definir o nós em oposição a este outro (...) ora representado como caricatura, ora como estereótipo, e sempre como uma síntese aglutinadora de tudo aquilo que o nós não é e nem quer ser. (COSTA, 2013: 261)

No mesmo sentido, Walter Mignolo (2008) ao referir-se ao “Ocidente”, alerta que não alude apenas à geografia em si, mas à geopolítica do conhecimento. O Ocidente é, para ele, também o conhecimento que foi construído nos fundamentos das línguas

grega e latina e das seis línguas imperiais europeias, e não, por exemplo, o mandarim, o aymara, o árabe ou o bengali. Ao mesmo tempo, Mignolo alerta que uma ‘opção colonial epistêmica’ não significa abandonar o que já foi institucionalizado por todo o planeta, mas trazer à interlocução a geopolítica e política de Estado de pessoas, de línguas, de religiões, de subjetividades e de conceitos políticos e econômicos, que tiveram a sua humanidade negada, pelo processo de racialização.

2.3.

A crítica pós-colonial e o Direito Internacional

Esta seção se ocupa em descrever o pano de fundo teórico do surgimento dos estudos pós-coloniais, cujo conteúdo abarca uma gama de pesquisadores oriundos especialmente da África, Ásia e América Latina, em diferentes matizes, mas todos com uma preocupação em comum: a de que as noções coloniais marcaram tão seriamente as ciências humanas que ainda hoje seguem exercendo um importante papel na produção do conhecimento científico. Conforme essa perspectiva, as teorias pós-coloniais vem questionar as categorias centrais das ciências humanas e, também, oferecer ferramentas para rearticular conceitos, disciplinas e categorias que sempre foram tidas como neutras, mas que, em realidade, são modelos de representação europeus apresentados como ‘parâmetro universal’ e científico para o ‘resto do mundo’.

Na sequência, será abordado o modo como os estudos pós-coloniais passaram a influenciar as análises do Direito Internacional, gerando até mesmo uma abordagem específica dentro da disciplina, cujo aporte teórico vem reunindo pesquisadores importantes sob a sigla TWAIL – *Third World Approaches to International Law* – diretrizes que se alinham com os propósitos desta pesquisa de questionar as heranças ortodoxas do Direito Internacional e delinear uma crítica aos fundamentos da disciplina.

O último item apresentará as contribuições encontradas no marco teórico das TWAIL – especialmente a proposta de Balakrishnan Rajagopal – para cunhar uma teoria da resistência que corresponda aos anseios dos povos do Terceiro Mundo.

2.3.1.

Panorama das Teorias Pós-coloniais

A abordagem pós-colonial vem se tornando uma área robusta de pesquisa, e, a despeito de suas vertentes bastante diversificadas e heterogêneas, todas elas têm como ponto em comum o desenvolvimento de uma teorização crítica das heranças coloniais, e do modo pelo qual as condições de emergência de formas históricas subjetivaram o oriental, o feminino, o colonial, colocando-os numa posição de subalternidade e dominação. Tal crítica propiciou o surgimento de literaturas desvinculadas do padrão eurocêntrico e o resultado desse movimento tem sido a resposta ao colonizador, a voz do 'subalterno', na forma de reinterpretação e a reescrita de obras canônicas ocidentais (BONNICI, 1998: 7-23).

A metodologia teórica dos estudos coloniais origina-se de correntes de pensamento europeu, sobretudo o marxismo e o pós-estruturalismo, mas é trazida à tona a partir de uma decomposição radical dos discursos literário, antropológico, social, histórico e filosófico que serviram aos interesses coloniais e imperialistas ocidentais e acabaram por consolidar a episteme moderna, colocando de um lado o sujeito do conhecimento europeu e o sujeito silenciado colonizado (ALMEIDA, MIGLIEVICH-RIBEIRO e GOMES, 2013: 10-13).

São literaturas que tecem uma crítica epistemológica, ou seja, ao processo de produção do conhecimento científico. Por que todas as culturas deveriam, por exemplo, seguir os mesmos passos progressivos da civilização europeia? O ponto de partida é a constatação de que toda enunciação tem um lugar de origem, e dentro dessa perspectiva, a ciência moderna encerra um 'regime de verdade' que produz e reproduz as relações de poder pre-existentes, ou seja, *as categorias e os sistemas de classificação científicos não são, do ponto de vista das estruturas de poder étnicas, raciais e de gênero, neutros.* (COSTA, 2013: 260)

A partir desse ponto de vista, as formas estabelecidas de produção do conhecimento contribuiriam para reproduzir a lógica interna do colonialismo, já que os processos de transformação social nas sociedades 'não-ocidentais' são analisados nos termos de suas relações de semelhança ou diferença com aquilo que se definiu como centro da sociedade moderna. O termo *colonial* alude, portanto, as situações de opressão diversas, sejam elas definidas a partir de fronteiras de gênero, raciais ou étnicas. Assim como o 'pós' do *pós-colonial* não significa um depois no sentido

cronológico linear, mas trata-se, antes de uma reconfiguração no campo discursivo, no qual as relações hierárquicas são significadas. (COSTA, 2013: 261).

Os estudos pós-coloniais sofrem influência decisiva a partir de 1978, com a obra *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*, cuja pesquisa deriva da própria experiência do autor palestino, Edward Said, como 'oriental', numa tentativa de construir uma narrativa do ponto de vista do colonizado. A tese desenvolvida no livro é de que o Oriente não existe por si, não existe como um fato na natureza, mas sim em função de uma visão construída sobre ele, pelo olhar do europeu e do norte-americano, o que ele chama de *Orientalismo*, ou seja, *um corpo elaborado de teoria e prática em que, por muitas gerações, tem-se feito um considerável investimento material*. (2007: 33). Assim, ele investiga como algumas obras clássicas foram compondo imagens, a partir de combinações binárias, tendo muitos termos sido utilizados para expressar essa dualidade: *o oriental é irracional, depravado, infantil, 'diferente'; o europeu é racional, virtuoso, maduro, 'normal'*. (2007: 73)

A relação entre Oriente e Ocidente é, segundo Said, uma relação de dominação e de poder, de graus variáveis de uma hegemonia complexa, e tem muito mais a ver com um sinal do poder europeu-atlântico sobre o Oriente do que como um discurso verídico sobre o Oriente. Ainda assim, causa perplexidade o fato desse discurso orientalista ter sua força consolidada, como um sistema de ideias capaz de permanecer imutável como conhecimento passível de ser ensinado (em livros, congressos, universidades, institutos de relações exteriores) o que revela seus laços muito próximos com as instituições do poder político e socioeconômico. (2007: 33)

Cabe mencionar ainda, o texto da teórica indiana Gayatri Chakravorty Spivak, publicado originalmente em 1985, *Pode o subalterno falar?* Onde a autora questiona a capacidade do subalterno de se representar, ou seja, coloca a indagação sobre as possibilidades do subalterno de se subjetivar autonomamente. Seu percurso teórico é marcado pelo próprio hibridismo identitário que ela mesma faz questão de manifestar, e que configura num duplo lugar de fala subalterna que lhe foi posto: o de mulher numa nação colonizada. (SPIVAK, 2010).

Em 1994, Homick Bhabha com o seu *O local da cultura*, se ocupou também em visitar os principais arquivos disciplinares que foram as narrativas dominantes produzidas pelo colonizador inglês, através dos quais se objetivaram povos colonizados

e contemporaneamente se traduzem na tentativa de 'recontar a história' a partir dos sujeitos pós-coloniais das metrópoles e das ex-colônias inglesas.³⁷

Autor que vem trazer fôlego à vertente portuguesa dos estudos pós-coloniais contemporâneos é Boaventura Sousa Santos, com análises bastante interessantes sobre as especificidades do colonialismo de Portugal, a quem ele se refere como "colonizador-colonizado", chamando a atenção para a complexidade dessa relação peculiar (SOUSA SANTOS, 2002: 9-43, 2006, 2003).

Outro repertório importante de pesquisas pós-coloniais pode ser encontrado na América Latina de língua espanhola, cujos esforços se concentraram principalmente em rever o conceito eurocêntrico de modernidade e da colonização violenta que construiu negros, índios e mestiços como 'outros', inferiorizados e naturalmente passíveis de escravidão. Fazem parte desse grupo autores como Enrique Dussel, Walter Mignolo e Aníbal Quijano, que com ênfase nos conceitos de Colonialidade e Eurocentrismo aplicados à América Latina, enriqueceram sobremaneira o debate sobre as estruturas de poder contemporâneas iniciadas a partir da formação da América (DUSSEL, 1997; MIGNOLO, 2003; QUIJANO, 2005, 2007).

No Brasil os estudos pós-coloniais também têm contribuído com produção teórica sobre diferentes processos, que envolvem uma ampla gama de temas, desde a revisitação à colonização, à escravidão (Eduardo de Assis, Paulo Henrique Martins), até as demandas por uma nova geopolítica do conhecimento (Sérgio Costa, Marcelo C. Rosa, Roberto Schwarz), todos eles evidenciando uma insistência em contribuir para o enfrentamento de problemas que surgem a partir de desigualdades geradas na colonização (ALMEIDA, MIGLIEVICH-RIBEIRO e GOMES, 2013: 17).

Assim, tem-se que mesmo existindo distintas perspectivas dentro de um pano de fundo de uma teoria pós-colonial, e ressalvadas as variações de abordagem conforme o contexto regional ou determinada área de conhecimento, convergem todas para uma proposta similar de análise. Fato que permite compreender o Pós-colonialismo como um arrojado construto teórico-político desenvolvido por pensadores em várias partes do globo, entre as décadas de 60 e 70, e, muito embora tenha diferentes matizes, preserva um eixo comum de interlocução transdisciplinar e crítica à própria produção de conhecimento que facilitou seu impacto nas mais diversas áreas, como antropologia,

³⁷ Spivack junto com Ranajit Guha fazem parte do 'Grupo de Estudos Subalternos', um movimento do sul asiático que tem estreita afinidade com o pós-colonialismo, assim como os estudos culturais, perspectivas desenvolvidas em universidades britânicas, sobretudo a partir do trabalho de Stuart Hall.

história, geografia, literatura, ciência política e filosofia, e acabou também, por influenciar os estudos dentro das Relações Internacionais e do Direito.

2.3.2.

As Abordagens do Terceiro Mundo para o Direito Internacional (Third World Approaches to International Law – TWAIL)

O processo de formação da disciplina de Relações Internacionais carrega em seu bojo a ênfase aos grandes momentos em que perspectivas contrastantes se enfrentaram para cunhar aspectos ontológicos, metodológicos e epistemológicos da matéria. São os denominados ‘grandes debates’, que acabaram por formatar as Relações Internacionais como uma área autônoma de conhecimento³⁸. No entanto, é revelador que nada tenha sido dito acerca do pós-colonialismo ou sobre seus autores, sendo, portanto, uma perspectiva ainda marginal, que encontrou pouca receptividade nos locais considerados centrais para a produção intelectual. É revelador também, o modo como o processo de surgimento das Relações Internacionais desassociou deliberadamente a formação intelectual³⁹ europeia imperialista, ignorando o contexto colonial que marcava a geopolítica do entre guerras (GALINDO e RORIZ, 2015: 4-6).

Dentre os temas abordados pelos estudos pós-coloniais nas Relações Internacionais, destacam-se três: a) a vinculação entre conhecimento e poder; b) a necessidade de revisitar a história e, c) outras categorias analíticas não abordadas ou subestimadas pelas perspectivas tradicionais, tais como raça, racismo e diferenças culturais (GALINDO e RORIZ, 2015: 7).

Em relação ao Direito, tem-se que a linguagem do positivismo jurídico foi apenas uma parte (porém decisiva) do largo vocabulário elaborado de conquista que se estabeleceu em muitas das disciplinas ao longo do século XIX, tais como Antropologia e a Filologia, que, enquanto pretendiam expandir um ‘conhecimento neutro’, participavam ativamente do projeto colonial. E foi diante desse panorama que o Direito Internacional foi invocado, conseqüentemente refletindo este corpo de pensamento, de cujo material poderia tomar emprestado sempre que necessário, para levar a cabo seu próprio projeto. (ANGHIE, 2004: 66)

³⁸ A exemplo do debate travado entre os racionalistas (realistas e liberais) e os reflexivistas.

³⁹ Interessante discussão no sentido de suposto mito da neutralidade científica pode ser encontrado na obra *Um discurso sobre as ciências*, de Boaventura de Sousa Santos (2010).

Nesse sentido, e buscando (dentre outros objetivos) empreender uma análise crítica da relação entre Colonialismo e Direito Internacional, surgem as “Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional”, tradução do inglês da expressão *Third World Approaches to International Law* (TWAIL), que tem se afirmado pela revisão de postulados básicos da ciência do Direito Internacional a partir de lentes pouco convencionais para a teoria jurídica tradicional, tais como a linguagem, a raça ou o feminismo.

Mas apesar dos ‘ares de novidade’, a TWAIL não é um fenômeno recente. Ela remonta aos movimentos anticoloniais do pós Segunda Guerra, tendo na Conferência de Bandung o seu nascimento simbólico. As TWAIL são, ao mesmo tempo, reativas – no sentido de responder ao projeto imperial do Direito Internacional; e proativas – no sentido de buscar transformações das condições internas do Terceiro Mundo. (MUTUA, 2000: 31)

Quando os Estados iam alcançando a independência formal, mas ainda se viam presos a laços de dependência em relação aos seus colonizadores, o Direito Internacional torna-se um palco privilegiado para a formação de um pensamento de resistência. A euforia inicial, e a postura de engajamento dos países do Terceiro Mundo⁴⁰ foi gradativamente cedendo espaço à construção de análises críticas, especialmente no cenário internacional da década de 80, quando o discurso neoliberal econômico se fortalecia.

A condição do subalterno geralmente é a condição da inferioridade, do silêncio e da invisibilidade. Nesse sentido, uma das propostas da TWAIL é justamente reunir sob a categoria “Terceiro Mundo”, povos, nações ou Estados identificados por experiências ou sentimentos de inferioridade e subordinação, misturando distintas vozes sob um mesmo pano de fundo. (OKAFOR, 2005: 176). Uma abordagem crítica a partir do Terceiro Mundo pode dar sentido ao Direito Internacional e transformá-lo em um Direito Internacional de emancipação. (CHIMNI, 2007)

Uma das maneiras de se construir uma análise do Direito Internacional através de outras lentes (algo central para o desenvolvimento do presente estudo) é considerar, para além da perspectiva de *Estados* – como fazem os realistas e os positivistas – ou

⁴⁰ A utilização do termo “Terceiro Mundo” é bastante polêmica e tida como obsoleta, já que o cenário político do contexto da Guerra Fria que lhe originou já não existe. No entanto, diversos TWAILers (RAJAGOPAL, 2003; PAHUJA, 2011) sustentam que o uso da terminologia é importante para uma releitura do Direito Internacional em termos de maior justiça e inclusão, opção que esta pesquisa ratifica ao utilizar o Terceiro Mundo como categoria analítica para pensar os povos indígenas, como será visto no próximo capítulo.

dos *indivíduos* – como nas correntes liberais e naturalistas – uma perspectiva que abarque também os movimentos sociais e os povos subalternos, normalmente identificados como os povos do Terceiro Mundo (RAJAGOPAL, 2013).

As TWAIL formam então parte de uma longa tradição crítica do DIP, cujas raízes remontam às lutas anticoloniais (da África e Ásia) e também aos movimentos por descolonização na latino-américa.

Além disso, as TWAIL também estão ligadas com a denominada NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional, os movimentos G-77 lançados em 1960 e 1970, e bloqueados por forças globais poderosas nos anos 80 e 90.

Por último, e mais recentemente, as TWAIL receberam forte influência do engajamento das escolas críticas do Direito Internacional, tais como o Feminismo, os Critical Legal Studies (CLS), o Marxismo, o Pós-estruturalismo, as New Approaches to International Law (NAIL) e os “Critical Race Approaches to International Law and global politics”. (OKAFOR, 2005: 177-178)

Mesmo tendo bebido em tantas ‘fontes’, a TWAIL fez e tem feito contribuições que tem lhe permitido forjar uma corrente de estudos própria. Assim, a partir da década de 90 então, e por estímulo de professores de Harvard, como o americano David Kennedy, organizou-se um encontro de pesquisadores afeitos à tradição terceiro-mundista no Direito Internacional. Em março de 1997, tal evento reuniu autores experientes, como Bhupinder S. Chimni e outros mais jovens como James Thuo Ghatii e Balakrishnan Rajagopal em torno de abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. Ali se configuraram elementos que depois se tornariam os principais enfoques dos autores ligados às TWAILS: a) a responsabilidade dos juristas internacionalistas na marginalização e dominação dos indivíduos, especialmente aqueles localizados em Estados do Terceiro Mundo; b) o compromisso em fundar uma crítica ao Direito Internacional com base na história, especialmente a história das relações coloniais; c) a necessidade de democratizar o Direito Internacional levando em conta os interesses dos povos do Terceiro Mundo (GALINDO, 2013: 46-68).

Marco importante dentro das TWAILS ocorre quando o indiano Bhupinder Chimni publica um artigo intitulado “Abordagens do Terceiro Mundo para o Direito Internacional: Um manifesto”⁴¹, artigo este que se torna, de fato, o manifesto do movimento (CHIMNI, 2006: 3-27). Também publica, em co-autoria com Antony Anghie, um importante texto

⁴¹ Nota da autora: republicação do texto inicial de 2003.

intitulado *Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional e Responsabilidade Individual em conflitos internos*, escrito para uma coletânea de artigos a serem publicados pelo *American Journal of International Law*, mas acabou sendo antecipadamente publicado no *Chinese Journal of International Law* (ANGHIE e CHIMNI, 2003: 77-103).

Os TWAILers, de modo geral, fazem ampla objeção à historiografia do Direito Internacional Público (DIP), que, sendo linear-progressista, e partindo de uma narrativa muito focada nos termos ‘progresso’, ‘desenvolvimento’, ‘nações civilizadas’, relega a segundo plano (ou mesmo exclui) os não-europeus, subalternizando sua história, suas práticas e saberes. Além disso, ao adotar postulados supostamente neutros e universais, o DIP se fecha para uma auto-crítica dentro do próprio meio acadêmico, enquanto se diz humanista, permanece excludente e desconectado da dimensão político-cultural.

Antony Anghie (2004) exerceu papel capilar no movimento com sua tese de que o colonialismo teria ligação inexorável com o Direito Internacional. Segundo ele, o nascimento da disciplina é, justamente, o produto do encontro colonial. Portanto, os TWAILers deveriam avançar no sentido de conhecer a história do Direito Internacional antes de qualquer outro objetivo de pesquisa, a fim de compreender que a ausência de diálogo e canais participativos das populações não-europeias no DIP é, na verdade, oriunda de sua própria lógica interna, desde o seu nascimento, que excluiu esses povos desde o início.

Na formação do mundo moderno, os Estados possuíam igualdade soberana do ponto de vista formal, porém, na prática as desigualdades entre eles eram imensas, estando evidente a lógica de um sistema jurídico advindo de um contexto segregacionista e excludente. Nesse sentido é que,

O foco dos estudos críticos converge para um ponto central da metodologia científica: a narrativa histórica assume um conjunto de elementos em princípio constantes, amparados pela celebrada neutralidade do investigador em relação ao objeto investigado. A bem-sucedida empreitada pode ter encoberto – e estar encobrendo – processos de violência, exploração e exclusão ao longo de sua trajetória. (AFONSO, 2014: 9)

O desinteresse pelo estudo da história do DIP parece ressurgir, especialmente por duas grandes razões. Primeiro, porque o término do mundo bipolar da Guerra Fria não consolidou o projeto cosmopolita liberal que havia se iniciado nos anos de 1920. Ao contrário, o que se observou no início de 1990 foi o não cumprimento das “promessas” do capitalismo, o recrudescimento das relações internacionais em determinadas partes do globo, o aumento dos nacionalismos, o surgimento de movimentos anti-globalização,

além de diversos ciclos de crise do capitalismo. Diante desse cenário, *o recurso à história da disciplina poderia iluminar debates atuais e abrir caminhos para alternativas centradas no paradigma westfaliano.* (AFONSO, 2014: 2)

A segunda possível razão para o interesse na historiografia do DIP é a ineficácia dos mecanismos jurídicos tradicionais e das Organizações Internacionais para lidar com a crescente violência e desigualdade material entre os Estados, ou seja, uma *descrença nas estruturas westfalianas em face da conjuntura global do final do século XX e começo do presente século.* (AFONSO, 2014: 6)

A despeito da preocupação em recuperar a história da disciplina, esta não parece ser a preocupação central das TWAIL. A crítica ao Colonialismo do momento fundador da disciplina, à perspectiva histórica linear e ao Eurocentrismo que muitas vezes ‘invisibiliza’ o Terceiro Mundo, apontam sempre para aquilo que este estudo considera como sendo o ‘núcleo duro’ da proposta das TWAIL: tornar o Direito Internacional uma ferramenta para emancipação verdadeira dos povos.

No sentido de contestar a suposta neutralidade científica do Direito Internacional e o modo como ele pode servir a fins questionáveis, Obiora Okafor ressalta as estranhas manobras políticas utilizadas após os eventos ocorridos em 11 de Setembro de 2001, que revelam um novo tipo de imperialismo, que segundo ele, atende agora pelo nome de “combate ao Terrorismo”.

Embora tendo sido classificado como algo inédito, este tipo de ataque terrorista não foi intrinsecamente novo, mas sim *vendido como novo*, de uma maneira muito bem-sucedida: imagens terríveis na televisão, nos jornais, repetidamente mostrando o evento, até cristalizar no imaginário coletivo a imagem de que era preciso empreender uma ‘guerra ao Terror’, em âmbito mundial, e justificaria atropelar até mesmo o núcleo irredutível das normas do Estado de Direito, e ferramentas drásticas precisariam ser utilizadas: tortura, assassinatos, prisões arbitrárias, tudo o que fosse necessário para combater este ‘monstro abominável’ do Terrorismo. As drásticas reformas jurídicas no Direito Internacional pleiteadas pelos EUA deveriam ser feitas não com base no fato de que os ataques mataram milhares de pessoas, mas simplesmente porque estas vítimas foram mortas nos EUA, em oposição, por exemplo, à Serra Leoa ou às Ilhas Salomão. (OKAFOR, 2005: 183)

O que não foi mostrado, no entanto, é que outros Estados reiteradamente se utilizaram (e ainda utilizam) da violência contra populações civis do Terceiro Mundo. Os EUA mesmo, que tantas vezes já patrocinaram e usaram a violência contra populações civis nos países do Terceiro Mundo, embora quase sempre através de seus

representantes de atores não-estatais (em Angola, Moçambique, Nicarágua, El Salvador, etc.), a fim de transformar o mundo da era da "guerra fria" (lutando contra o que considerava a ameaça comunista ao seu poder e ao mundo). (OKAFOR, 2005: 183 e 184) Afirma o seguinte:

Enquanto a atual ameaça da Al-Qaeda é perigosa e preocupante, os advogados internacionais fariam bem em lembrar-se de que muitos estados do terceiro mundo foram submetidos a quantitativamente comparáveis (e mesmo mais pesadas) formas de Megaterrorismo. Os exemplos de Angola, Moçambique e El Salvador que foram discutidos acima são apenas alguns dos muitos exemplos onde Estados do terceiro mundo foram brutalmente atacados por, ou por instigação de forças lideradas pelos EUA e patrocinadas pelos EUA, ou outras forças secretas ou encobertas, levando à perda maciça de vidas civis. Em nenhum momento foram fundamentais para que as normas internacionais fossem reescritas para eles como resultado das ameaças que estavam enfrentando. Esses estados foram principalmente obrigados a trabalhar para derrotar essas ameaças dentro do enquadramento legal estabelecido pela Carta das Nações Unidas e outros instrumentos internacionais. (OKAFOR, 2005: 186)

Pugnar pela igualdade dos povos do Terceiro Mundo em relação ao restante do globo, assumindo que estas pessoas não merecem menos dignidade, menos segurança ou menos direitos no plano internacional do que os cidadãos dos Estados do Norte tem sido uma preocupação nuclear das TWAIL.

Diferentes enfoques possibilitaram a autores como Anghie e Chimni identificar algumas gerações de estudos das abordagens do Terceiro Mundo para o Direito Internacional. A primeira geração englobaria as abordagens que antecederam o já citado evento de 1997 em Harvard, e se voltava para uma análise do Estado e de princípios jurídicos como a igualdade soberana e a não-intervenção. Diferentemente da segunda geração de TWAILers, que situada após o encontro em Harvard, estaria mais preocupada com a violência ocorrida dentro do Estado pós-colonial e, portanto, se voltou para a opressão sofrida por camponeses, trabalhadores, mulheres e minorias, buscando compreender como o colonialismo esteve relacionado com o nascimento do Direito Internacional. Além disso, se mostraram bastante abertos a diálogos interdisciplinares com a antropologia, a história, a filosofia, a economia, complexificando e refinando os debates (GALINDO, 2013: 46-68).

No entanto, todos os TWAILers estão de acordo sobre o fato de que Direito Internacional e Colonialismo não definem todas as relações de poder, e por isso, conclamam a necessidade de transformar a hegemonia de diversas narrativas dominantes, trazendo a tona diferentes eixos de dominação – raça, classe, gênero, etnia, economia – e de maneira interdisciplinar (GHATTI, 2011: 37).

Em razão da amplitude do seu espectro, e da forma como trata a produção do conhecimento da disciplina do Direito Internacional, as TWAIL são tidas, ao mesmo tempo, enquanto teoria e enquanto metodologia de análise do Direito e das Instituições Internacionais. (OKAFOR, 2008: 377)

Obiora Okafor considera a TWAIL uma escola de pensamento com contribuições importantes para a ciência do método jurídico em Direito Internacional. Segundo ele, esta 'fama' metodológica se deve não apenas à inclusão de um capítulo sobre as TWAIL num importante livro sobre os métodos em Direito Internacional, mas principalmente às suas importantes contribuições metodológicas que tem permitido os TWAILers inscrever o Terceiro Mundo na história e na análise jurídica internacional, quais sejam: oferecer um 'conjunto de métodos usados em uma atividade' ou seja, na atividade de análise jurídica internacional; identificar continuidades históricas; centralizar o Terceiro Mundo; criticar as narrativas universalistas; focalizar a resistência pouco estudada dos povos do Terceiro Mundo. (OKAFOR, 2008: 377)

George Galindo (2015, 2016) questiona o significado da escassez de círculos jurídicos internacionais 'alternativos' ao Direito Internacional moderno e ressalta o papel das TWAIL em assumir uma postura eticamente comprometida, que possa recuperar a história 'não contada' da disciplina, que foi responsável pela subalternização de vários povos. Além disso, ressalta o autor que, a despeito das diferentes posturas teóricas, o desafio mais urgente das TWAIL é dar voz àqueles que tentam tornar o Direito Internacional uma ferramenta para aliviar o sofrimento de milhões de pessoas.

Nesse sentido, a escolha desta pesquisa é pela utilização daquelas perspectivas que dentro das TWAIL ofereçam suporte teórico para pensar as formas de resistência às hegemonias globais (especialmente a partir dos Movimentos Sociais do Terceiro Mundo) e que surtam efeitos no Direito e nas instituições. (RAJAGOPAL, 2005, 2003, 2000)

2.3.3

O uso do vocábulo “Terceiro Mundo” como categoria analítica crítica do Direito Internacional e a necessidade de liberar o conceito de suas “amarras geográficas”

A acusação do uso da categoria “Terceiro Mundo” como obsoleta e imprecisa (diante da polissemia do termo) coloca em evidência a necessidade de recuperar a

pertinência e o sentido da utilização do vocábulo como uma categoria analítica relevante.

Como primeiro ponto a ressaltar, acredita-se que o mais importante seja a identificação do termo com as raízes histórico-culturais da ordem hierárquica internacional na experiência histórica do imperialismo e do colonialismo, o que escaparia do sentido pretendido, no caso da adoção de termos como “em desenvolvimento” ou “Sul”.

O vocábulo *Terceiro Mundo* tem a patente creditada ao demógrafo francês Albert Sauvy, quanto num artigo publicado na revista parisiense *l'Observateur*, em 1952, menciona o termo. O sentido inicialmente a ele atribuído encontra sua origem no cenário do antagonismo entre as duas potências da Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética, cujos alinhamentos geopolíticos produzidos, deram espaço ao uso das expressões *Primeiro* e *Segundo Mundo* neste contexto histórico específico. Os demais Estados que não fossem pertencentes aos dois grandes blocos, passariam, pois, a integrar um grupo heterogêneo, frequentemente a eles se associando expressões como “menos desenvolvidos”, “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos” (AFONSO, 2013: 9)

Em meados dos anos 1990, triunfa a economia globalizada de mercado e um novo fôlego de prosperidade desponta com a ascensão dos Tigres Asiáticos. Ocorre que os Estados menos desenvolvidos colocam-se inevitavelmente na rota do desenvolvimento e a utilidade da categoria Terceiro Mundo começa, então, a ser posta em xeque pelos teóricos. (BERGER, 1994: 257-258).

Além disso, com a proliferação e consolidação de importantes Organizações Internacionais – mormente a Organização das Nações Unidas – os Estados concebidos como igualmente soberanos passariam a participar em pé de igualdade dos processos jurídicos, políticos e econômicos globais. Para os defensores dessa tese, portanto, o uso do termo “Terceiro Mundo” torna-se inapropriado, uma vez que com o fim da ordem bipolar e o multilateralismo, uma nova ordem democratizante é inaugurada, com o respeito ao princípio da igualdade soberana, com a superação da herança colonial e o surgimento de um novo Direito Internacional alinhado com os propósitos da Carta de São Francisco. (BERGER, 1994: 258 e ss).

Mas creio que esta crítica pode ser facilmente derrubada, basta lançar um rápido olhar sobre a postura tão contraditória de algumas Organizações Internacionais e/ou de Estados para perceber que esta tal ‘nova ordem’ não é tão democratizante assim.

A título de exemplo, a seletividade e o manejo ambíguo dos argumentos para as ‘ações de paz’ (*peacekeeping*) empreendidas pelas Nações Unidas confirmam a persistência da herança colonial no seio desta organização. As ‘novas’ operações de paz empreendidas pelas ONU são, na verdade, a permanência e a continuidade da estratégia colonial que atua em nome da “salvação”, do “progresso”, da “modernização” ou da “estabilização”⁴² das sociedades alvos de tais operações.

A mudança foi, de algum modo, ‘para pior’, uma vez que a justificativa é a utilização – no mínimo duvidosa – de um conceito ‘ampliado’ de segurança, que não mais se vincularia exclusivamente a dimensão militar, como ocorria durante a Guerra Fria, e nem mais focado no Estado, mas agora entendido como um ‘ato de caridade’ empreendido por parte da ‘comunidade internacional’ em nome dos ‘direitos da humanidade’ (MORENO, 2011: 70-71).

Criticando o caráter contingencial da utilização da categoria Terceiro Mundo, Diane Otto acredita que ela não está isenta do risco de um uso oportunista e manipulável, uma aplicação instrumental ou mera retórica. Ela alerta para os perigos na utilização de uma categoria tão ampla para agrupar experiências culturais, políticas e

⁴² Os 10.000 capacetes azuis enviados pela ONU ao Haiti são outra prova irrefutável desta constatação. Para mais ver a seguinte obra: SEITENFUS, Ricardo. *Haiti, Dilemas e Fracassos Internacionais*. Ijuí: Editora Unijuí, 2014. Nesse sentido, vale transcrever o trecho da entrevista concedida por Ricardo Seitenfus ao *Le Temps* em 07/jan/2011. Seitenfus foi o representante da OEA - entre 2009 e 2011- na missão da ONU para a Estabilização do Haiti (Minustah), algo que o diplomata veementemente criticou e tema a que dedicou boa parte de seus estudos, com base na vivência da experiência haitiana. Disse ele, a certa altura da entrevista referida: O pecado original do Haiti, na cena mundial, é sua liberação. Os haitianos cometeram o inaceitável em 1804: um crime de lesa-majestade para um mundo inquieto. O Ocidente era, na época, um mundo colonialista, escravagista e racista que tinha sua riqueza baseada na exploração das terras conquistadas. Assim, o modelo revolucionário haitiano assustava as grandes potências. Os Estados Unidos só reconheceram a independência do Haiti em 1865 e a França exigia pagamento para aceitar essa libertação. Desde o início, a independência está comprometida e o desenvolvimento do país está entravado. *O mundo nunca soube como tratar o Haiti, então resolveu ignorá-lo. Começaram então, 200 anos de solidão no cenário internacional. Hoje, a ONU aplica cegamente o capítulo 7 de sua carta e implanta suas tropas para impor operações de paz. Não resolvemos nada, só pioramos. Pretende-se fazer do Haiti um país capitalista, uma plataforma de exportação para os Estados-Unidos, é absurdo.* O Haiti deve voltar a ser o que ele realmente é: um país essencialmente agrícola ainda fundamentalmente impregnado pelo direito baseado nos costumes da sociedade local. O país nunca deixou de ser visto pelo viés da violência. No entanto, mesmo sem Estado, a violência só atinge uma fração dos níveis de violência dos países latino-americanos. Existem elementos nessa sociedade que podem impedir que a violência se alastre sem limites. (...) Existe uma parte o Haiti que é moderna, urbana e voltada para o exterior. Estima-se que o número de haitianos que vivem em outros países chegue a 4 milhões. É um país aberto para o mundo. Eu não desejo um retrocesso ao século 16, a uma sociedade agrária. Mas o Haiti vive sob influenciado sistema internacional, de ONGs e de caridade. Mais de 90% do sistema educativo e de saúde são privatizados. O país não dispõe de recursos públicos nem para fazer funcionar de maneira mínima um sistema estatal. A ONU fracassa ao não levar em conta os traços culturais. *Resumir o Haiti a uma operação de paz piora a situação de um dos principais problemas do país: a economia.* O problema é sócio-econômico. Quando a taxa de desemprego atinge 80%, é impossível implantar uma missão de estabilização. Não há nada a estabilizar, mas sim a construir. .

econômicas tão heterogêneas. Uma ideia de identidade não europeia unívoca corre o risco de, por exemplo, relegar as múltiplas vozes do Terceiro Mundo, a posição de estranhas. Alega a autora que os Estados pós-coloniais têm sido cúmplices no silenciamento das vozes subalternas, na medida em que se comprometem acriticamente com a 'Modernidade.' O foco da autora tende a ser na possibilidade de abordar questões de diferença sem assimilação e sem que isso signifique uma incomensurabilidade entre ordem e multiplicidade. (1996: 338 e 339).

Neste sentido, é o posicionamento de Obiora Okafor, para quem o propósito das TWAIL confunde-se com o propósito do uso da terminologia "Terceiro Mundo", qual seja: reunir sob um mesmo guarda-chuva, aqueles povos, nações ou Estados identificados por experiências ou sentimentos de inferioridade e subordinação. Alerta o autor, que as TWAIL não devem ser vistas como uma escola de pensamento monolítica, mas antes um 'coro de vozes', uma dialética ampla, a envolver distintas perspectivas, algumas mais alinhadas com o socialismo, outras com o pós-estruturalismo, outras até com o feminismo. Mas, a despeito das divergências, os TWAILers estariam unidos por um compromisso ético compartilhado com as lutas intelectuais e práticas que objetivam expor e transformar as características de um sistema jurídico internacional que gera e mantém uma ordem global injusta. (2005: 176-177).

De fato o Terceiro Mundo não reflete um objeto unitário nem homogêneo. No entanto, ele traz à tona o que une as diferentes exclusões dos povos subalternizados. Por todas as razões acima expostas, é que a categoria "Terceiro Mundo", ainda é entendida por muitos autores como relevante (RAJAGOPAL, 2012, 2005, 2003; PAHUJA, 2011), mesmo diante da dificuldade de uma definição unívoca de seu significado. Talvez o mais importante seja a identificação do termo com as raízes histórico-culturais da ordem hierárquica internacional na experiência histórica do imperialismo e do colonialismo, o que escaparia do sentido pretendido, no caso da adoção de termos como "em desenvolvimento" ou "Sul".

Por isso, ainda que contingente, e mesmo com todos os riscos, entende-se útil o uso da expressão. Além disso, o termo 'em desenvolvimento' reforça aquela perspectiva progressista-linear da história da humanidade que a TWAIL quer contestar, e por isso não serve ao intento de problematizar as relações assimétricas entre os Estados.

Rajagopal (1999) acredita que a categoria Terceiro Mundo segue sendo relevante para revelar a ordem hierárquica da comunidade internacional em ambos os níveis: estatal e não-estatal, e também para situar as raízes histórico-culturais dessa ordem hierárquica na experiência histórica do colonialismo e do imperialismo. O autor

considera quatro distintos significados que têm sido atribuídos à categoria “Terceiro Mundo”.

Em primeiro lugar, tem-se o que ele chama de *modelo ideológico*, ou seja, aquele que define a categoria Terceiro Mundo como um conjunto de Estados cujo engajamento político é ‘neutro’, desalinhado do modelo bipolar dominante.

Em segundo lugar, tem-se o *modelo geopolítico*, ou seja, aquele que enxerga a categoria como relativa às áreas específicas que se distinguem do Primeiro e do Segundo Mundos em termos políticos e econômicos. É um modelo baseado numa compreensão linear da história, ou seja, numa ordem hierárquica de modos de produção e organização política. Visão linear esta que fomentou o discurso colonial de civilização e progresso – que hoje continua ativa sob o termo “desenvolvimento”.

Em terceiro lugar, o *modelo histórico-determinista*, que vê o Terceiro Mundo como um processo histórico linear a englobar aqueles países que sofreram a experiência do colonialismo e do imperialismo. Embora Rajagopal não negue a importância histórica do colonialismo e do imperialismo, ele acredita que a experiência histórica não deva privilegiar a ‘narrativa nacional’ sobre as outras, pois isto deixaria de lado outras formas de lutas sobre a opressão. Além disso, *a centralidade contínua do Estado-nação transformou todas as narrativas do Terceiro Mundo em ‘alegorias nacionais’ que não permitem espaço político para outras narrativas emancipatórias.* (1999: 19)

Até aqui, a temática comum que atravessa os três modelos é a ideia de nação, ou seja, nações que haviam lutado e conseguido a independência política de seus governos coloniais. No entanto, o quarto significado, para Rajagopal, não parece ter uma ligação direta com este tema. Trata-se do *modelo popular-representativo*, onde a categoria Terceiro Mundo é utilizada para referir-se a um conjunto de imagens: pobreza, violência, corrupção, miséria, desastres e calamidades, fundamentalismos, lixo, sujeira, atraso tecnológico, ou simplesmente ausência de modernidade. O argumento do autor indiano é que este último sentido acaba por contaminar os três entendimentos anteriores, nos quais a ideia de nação é central. Sua crítica gira em torno do modo pelo qual o termo Terceiro Mundo é compreendido na ordem internacional, enfatizando a necessidade de libertar o conceito de suas ‘amarras geográficas’, a fim de desvelar as diferentes maneiras pelas quais o poder é exercido em detrimento dos ‘destituídos de poder’ (*disempowered*), os condenados da terra, no sentido de Frantz Fanon.

Não há nenhuma garantia de que os países do Terceiro Mundo sempre atuem de modo justo e emancipatório em relação aos Estados mais fracos – inclusive muitas vezes atuam nesses Estados a partir do mesmo roteiro seguido pelos países ocidentais.

Por esse motivo, às vezes pode ser mais interessante pensar em termos de povos do Terceiro Mundo, ao invés de países do Terceiro Mundo.⁴³ (RAJAGOPAL, 2012: 177-178)

É preciso ainda, que se leve em consideração a existência de um Sul hegemônico e um Sul contra hegemônico, cada um deles capaz de criar formas muito diversas de Direito Internacional. Por não serem categorias essencializadas, estão sujeitas a mudanças de significados em relação ao período e ao contexto, e por isso, um Sul hegemônico pode tanto fazer parte de mudanças progressistas na ordem mundial quanto de ações problemáticas para os mais fracos e vulneráveis. (RAJAGOPAL, 2012: 178-179)

Diante de todo o exposto, e a despeito de sua heterogeneidade e contingência, a categoria analítica “Terceiro Mundo”, é, pois, imprescindível porque, além de historicamente situada, possibilita pensar alternativas ao Direito Internacional vigente.

2.3.4.

A contribuição teórica de Balakrishnan Rajagopal para pensar a resistência

Tradicionalmente concebido como o Direito entre os Estados por excelência, o Direito Internacional tem enorme dificuldade em tomar em conta as ações de atores não-estatais, mesmo quando seus efeitos se irradiam por todo o sistema internacional. Por essa razão, os eventos situados nos espaços extra-institucionais (fora do Estado) seguem sendo invisíveis para o DIP.

Como já dito, ressalvadas as diferenças de abordagens, os TWAILers estão em consonância com certas ideias, recorrentes em seus estudos. O fato de que o DIP é fruto do encontro colonial; a perspectiva de resgate histórico da disciplina como forma de compreender as continuidades dos processos de exclusão e desigualdade Norte-

⁴³ Nesse sentido, Rajagopal (2012) toma o BRICS. Para ele, um exemplo evidente de um ator que não representa o Sul Global, embora possa influenciar o papel do Sul na governança econômica. Seu surgimento não pode ser compreendido como um levante da “periferia” de um Sul descontente com os moldes do DIP. Na Declaração de Sanya de 2011 não há sequer uma menção sobre direitos humanos, ao contrário do que ocorreu na Declaração de Bandung de 1955, momento em que o Terceiro Mundo entrou na política mundial mais como um coletivo de Estados. Ao contrário disso, a Declaração de Sanya reproduziu uma ideia desgastada e perigosa de certas obrigações contidas na Carta da ONU – proibição do uso da força, respeito à soberania e integridade territorial do Estado – sem considerar a possibilidade do exercício legítimo de auto-defesa a fim de resistir à ameaças, ocupações ou invasões. Por isso, o autor defende que o surgimento do BRICS não é sinal de uma efetivação automática de um Direito Internacional progressivo ou regressivo.

Sul; e a ênfase nos modos de resistência oferecidos pelo Terceiro Mundo, como possibilidade real de moldar o DIP e suas instituições. Aqui nos interessa particularmente esta última questão.

Interessante aporte para se cunhar a resistência como uma categoria analítica no Direito Internacional é apresentado pelo professor Balakrishnan Rajagopal ao longo de seus escritos (2000, 2003, 2005, 2006) e especialmente na obra *Direito Internacional de baixo: o Desenvolvimento, os Movimentos Sociais e a Resistência do Terceiro Mundo*. Nela o autor oferece chaves teóricas bastante interessantes para se pensar a resistência no DIP, além de uma inquietação elementar, que também é um dos motivadores desta pesquisa: para quem existe o Direito Internacional?

O Direito Internacional – tradicionalmente concebido a partir de fontes formais e com foco estatocêntrico – não possui sequer o vocabulário para pensar ações de resistência a partir dos Movimentos Sociais, trabalho que Rajagopal chama de Direito Internacional de baixo. Eis o primeiro desafio: uma abertura epistemológica, que alargue o espectro de análise da disciplina, englobando também as vozes dos subalternos do “Sul global”, que ele chama Movimentos Sociais do Terceiro Mundo.

Não é de se estranhar, por exemplo, que os textos de DIP se ocupem dos novos instrumentos internacionais sobre direitos dos povos indígenas, mas nada mencionem sobre o fato dessas normas terem resultado de um longo processo de pressão e mobilização internacional de povos indígenas. Esta é a prova de que a relação do Direito Internacional com o papel dos Movimentos Sociais e grupos subalternos continua sendo um ponto cego para as análises contemporâneas. (GARAVITO, 2005)

O primeiro aspecto diz respeito ao fato de que o Direito Internacional sanciona certos tipos de resistência como legítimas e outras não. Do mesmo modo como o colonialismo aceitava apenas determinadas formas de resistência anticolonial (dentro de um ‘nacionalismo moderado’, enquanto tratava as demais como atos criminosos e lidava com eles através da doutrina da emergência) o Direito Internacional elege apenas alguns tipos de resistência como “autorizadas”. O discurso dos Direitos Humanos é, para Rajagopal, a peneira que seleciona como ‘legítimas’ as ações de resistência do Terceiro Mundo (se algum grupo questionar o conceito de desenvolvimento ou direitos humanos, por exemplo, será visto como promotor de um ‘atentado nacional’). Ele ressalta que não pretende sustentar que existam formas mais autênticas ou menos autênticas de resistência. O problema é que, ao pinçar apenas o discurso dos Direitos Humanos como aceitável, se desconsideram formas alternativas de resistência que

através da práxis dos Movimentos Sociais podem recodificar a resistência no DIP. (RAJAGOPAL, 2005: 34)

Outro ponto importante é a ideia da natureza sistêmica da resistência. Haveria, pois, uma relação de interdependência entre resistência e instituições, uma dinâmica que permanece sendo reproduzida dentro do DIP, que prefere tratar as instituições como inscritas como incorporações plausíveis de uma racionalidade legal e as resistências como ‘aberrações’ que precisam ser reprimidas. Tamanha foi a desconsideração do papel do Terceiro Mundo na formação da disciplina, que foram silenciadas as vozes de seus Movimentos Sociais de resistências, enquanto se enfatizava o papel das elites e das instituições. Mas o que em verdade ocorre é uma dinâmica inter-relacional, pois os Movimentos Sociais ao tempo que dão forma às instituições e às suas políticas, também podem ser formatados em grande medida por elas. Além disso, a resistência não termina com a institucionalização de seus fins, assim como a luta anticolonial não termina com o nacionalismo. (RAJAGOPAL, 2005: 34)

Rajagopal defende o resgate do papel dos Movimentos Sociais dos povos do Terceiro Mundo na formação da normativa internacional, e para tanto, torna-se premente uma teoria que possibilite ao DIP reconhecer a potencialidade criadora desses sujeitos e ampliar seu espectro de análise para além do Estado-nação europeu. Ou seja: é preciso teorizar a resistência.

Salientando que dita resistência não é somente uma “reação contra a hegemonia”, mas se estende para muito além, num leque de múltiplas visões alternativas sobre as relações sociais, que pretende contestar as narrativas dominantes não somente da história do DIP, mas em termos de raça, gênero, classe e etnia.

Dentro dessa proposta apresentada pelo professor indiano, uma teoria da resistência para o DIP deve se atentar para quatro questões particulares, que ele vai iluminar respectivamente com quatro autores que podem auxiliar a pensar as respostas para tais questões cruciais.

A primeira é *contra o quê* a resistência atua? O autor que vai auxiliar nessa resposta é Michel Foucault com suas análises sobre governabilidade e poder, que fará apontar para uma resistência que se liberte do fetichismo do Estado, e concentre-se na micropolítica das relações de poder, pois além de mais rica, é ela que permitirá perceber como os indivíduos e os grupos experimentam as relações de poder.

Diante do já referido processo de globalização hegemônica em curso (de traço predominante econômico e neoliberal), o Estado-nação sofre uma crise externa de autonomia e uma crise interna de legitimidade. Em termos econômicos, a soberania dos

mercados é minada pelas forças hegemônicas do comércio mundial. Em termos militares, o advento das armas nucleares criou o risco da destruição do planeta. Em termos políticos, a cidadania nacional foi debilitada pelo surgimento de organizações supranacionais. Em termos culturais, observa-se tanto uma crescente homogeneização quanto uma heterogeneização das sociedades. (SIMON, 2010: 211)

De fato, o conceito foucaultiano de *governamentalidade* pode ser bastante útil para uma análise sobre as novidades no campo da partilha do poder político porque é uma noção que contrasta com a ideia de soberania (classicamente percebida), quer dizer, a existência de uma autoridade suprema e centralizada de um Estado⁴⁴ cujo poder é exercido principalmente em termos estruturais e compulsório.

Com efeito, atualmente o poder mais forte não está mais no Estado, mas nos atores privados – domésticos e transnacionais. Por isso é preciso ampliar a teoria de poder para além das instituições estatais, já que *a forma de exercício de poder no Terceiro Mundo também tem um aspecto burocrático próprio, que consiste em técnicas desenhadas para observar, controlar, reformar e vigiar o comportamento dos indivíduos, especialmente os pobres, dentro do Estado.* (RAJAGOPAL, 2005: 38)

A associação da *governamentalidade* com uma prática de controle sobre os assuntos sobre saúde e doença, vida e morte, sobre os processos que retardam ou otimizam a vida da população, gera o que Foucault denomina como *Biopolítica*. Uma imagem forte sobre como isto afeta às populações empobrecidas do Terceiro Mundo pode ser encontrada na atual “mercantilização da saúde”⁴⁵ que faz com que imensas populações com o vírus HIV não tenham acesso ao coquetel caríssimo de medicamentos.

Como a lógica de uma empresa é o lucro, não se pode esperar que um simples apelo ético pela responsabilidade social a faça distribuir vacinas ou remédios. E este tem sido uma tendência cada vez maior, na medida em que, gradualmente, um a um dos direitos mais básicos dos seres humanos vão sendo capturados pela esfera de mercado, e fica cada vez mais tênue a linha que dividia público e privado⁴⁶.

⁴⁴ Dentro da crise vivenciada pelo Estado, Foucault chama o resíduo da soberania do Estado de ‘soberania de consumo’.

⁴⁵ Outro exemplo forte e triste: quando grandes empresas farmacêuticas vão buscar um país empobrecido, geralmente da África, para testar seus novos medicamentos. Há um belo filme sobre este assunto: *The Constant Gardner*, de 2005 (dirigido pelo brasileiro Fernando Meirelles) que é uma adaptação para o cinema do romance homônimo de John Le Carré. O filme consegue mostrar com um realismo desconcertante a forma pela qual o controle global sobre a saúde das populações pobres do mundo envolve uma intrincada rede de ações de políticos corruptos, da mídia, de ONG’s e, claro, de Empresas Transnacionais.

⁴⁶ Esta tendência de privatização de bens é tão agressiva, que nem mesmo a natureza tem escapado à mercantilização generalizada. A prova cabal da importância estratégica desse tema hoje pode ser encontrada na discussão sobre os limites do gerenciamento do mais emblemático dos bens comuns, mais

Evidentemente que o ativismo social global, dentro do atual sistema de capitalismo integrado mundial, tem uma liberdade de manifestação bastante limitada, já que boa parte da liberdade de hoje é impressa sob um estranho signo: liberdade para consumir.

Mas nem tudo está perdido. Assim como a célebre frase *onde há poder há também resistências*, o conceito de *governamentalidade* de Foucault pode servir como uma ‘caixa de ferramentas’. O poder nessa arena (do moderno liberalismo) também é constituído por indivíduos aparentemente autônomos, cuja subjetividade política⁴⁷, é gerada através de condições estruturais e sociais – as relações materiais e culturais – que constituem as identidades individuais e coletivas. Por isso, o poder é exercido “sobre” indivíduos e “por” indivíduos, através de meios discursivos; nos níveis da linguagem, da cognição, da construção social e assim por diante: *we are the products of power circulating through society in capillary fashion*. (LIPSCHUTZ, 2005 a: 244)

A proposta de Foucault gera a possibilidade de pensar o poder para além de algo que pode ser acumulado com o propósito da violência. Nesse sentido, o poder ganha uma dimensão ampliada, que é vital para compreensão do Direito Internacional contemporâneo, sobretudo com o advento das novíssimas fontes, como o “*Soft Law*”⁴⁸, o que permite dizer *que torna válido o poder, o que o torna aceito, é simplesmente o fato de que ele não apenas pesa sobre nós como uma força a dizer não, mas atua na produção de objetos, contentamentos, saberes e discursos. É preciso ser considerado como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social, muito mais do que uma instância negativa cuja função é repressão*”. (LIPSCHUTZ, 2005 a: 245)

E neste momento de difusão do poder, são abertas possibilidades para a criação de ‘zonas de ação’ por meio do poder produtivo, formando discontinuidades ou rupturas discursivas na rede de *governamentalidade*. E seriam essas pequenas rupturas, às

valioso que petróleo, gás ou soja, e que também é parte vital de um direito humano elementar: a água. Para mais ver: WOLKMER, Antonio; WOLKMER, Fática. Novos horizontes na produção do conhecimento: Pluralismo, direitos humanos e a questão dos bens comuns. IN: SHIRAIISHI NETO, Joaquim. *Novos Direitos na América Latina: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio Direito*. São Luís: EDUFMA, 2016; p.184-201.

⁴⁷ O líder espiritual mapuche Machi (xamã) Celestino decidiu resistir usando seu corpo como um campo de batalha. Em 24 de abril de 2018, após 100 dias de greve de fome foi levado ao hospital com a saúde já bastante fragilizada. Na reportagem de Silvia Adoue para o Le Monde, pode-se ler o seguinte: “Aqui no Brasil, os povos pre-existentes teimam em permanecer sem ser esmagados e sem ser integrados. Vale a pena prestarmos atenção para a decisão de Celestino Cordova e seu povo, que resistiu à invasão espanhola numa guerra que se prolongou de 1536 até 1641. E obrigou a coroa espanhola a assinar um armistício que reconhecia o seu território. Durante a guerra, antes de entrar em combate, o kona mapuche gritava seu nome precedido por ‘inche’, que pode ser traduzido por ‘eu sou’. A gente é, quando sua existência está em risco. O risco é o momento pra ser”. IN: O corpo é campo de batalha – a greve de fome de um líder mapuche. *Le Monde Diplomatique*, 24 de abril de 2018. .

⁴⁸ Para mais ver: NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e Normas do Direito Internacional- um estudo sobre a Soft Law*. São Paulo: Atlas, 2005.

vezes sequer notadas, que *representam zonas de ação, autonomia, resistência e contestação dentro das quais formas de política tradicional podem ter lugar.* (LIPSCHUTZ, 2005 a: 244)

A imagem da rede de governamentalidade é apenas uma metáfora muito grosseira, mas que pode sugerir algo sobre o poder: *que ele precisa ser exercido dentro dos microespaços e capilaridades da vida contemporânea, nos “spaces of appearance”⁴⁹* (Hannah Arendt, 1958) e precisa ser uma política em que não apenas as discussões sejam possíveis, mas também as ações coletivas. (LIPSCHUTZ, 2005 a: 246)

A segunda questão pertinente para teorizar a resistência no DIP é *com que finalidade* ou *com qual objetivo* ela deve atuar? Do trabalho empreendido pelo ativista martiniquense Frantz Fanon três temas são incorporados à teorização da resistência de Rajagopal.

O primeiro deles é em relação à percepção errônea de que às lutas contra os aspectos nefastos do colonialismo devam permanecer confinadas ao âmbito nacional, já que isso pode transformar-se num tipo de nacionalismo anticolonial radical.

A natureza da liberação humana reivindicada pelos Movimentos Sociais do Terceiro Mundo *extrapola o paradigma nacionalista*, e tem mais a ver com uma exploração econômica estrutural global e com as novas formas de capitalismo que transformam os espaços políticos do Terceiro Mundo, gerando uma cumplicidade inegável entre capitalismo e resistência anticolonial.

Está aí o segundo elemento incorporado por Rajagopal dos estudos Fanon: a relação entre resistência e poder econômico, que está para além da visão tradicional marxista da resistência classista de massas. Portanto, é preciso considerar que a ação dos povos do Terceiro mundo é ao mesmo tempo econômica e cultural, ou seja, uma combinação de lutas por recursos materiais e seus significados simbólicos. (RAJAGOPAL, 2005: 39-42)

Este ponto é crucial dentro da perspectiva pós-colonial porque faz uma ponte entre os tradicionais Movimentos Sociais (de viés marxista) com os reclamos e pautas dos Novos Movimentos Sociais, e a indissociabilidade entre as duas vertentes pode ser encontrada em diversos trechos do clássico *Os condenados da Terra*, como o seguinte:

A originalidade do contexto colonial reside em que as realidades econômicas, as desigualdades, a enorme diferença dos modos de vida não logram nunca mascarar as realidades econômicas, as desigualdades, a enorme diferença dos modos de vida não

⁴⁹ No sentido de Hannah Arendt. Mais ver: ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10 .ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

logram nunca mascarar as realidades humanas. Quando se observa em sua imediatidade o contexto colonial, verifica-se que o que retalha o mundo é antes de mais nada o fato de pertencer ou não a tal espécie, a tal raça. Nas colônias a infra-estrutura econômica é também uma superestrutura. A causa é consequência: o indivíduo é rico porque é branco, é branco porque é rico. É por isso que as análises marxistas devem ser ligeiramente distendidas cada vez que abordamos o problema colonial. (FANON, 1968: 29)

Esta potencialidade do trabalho de Fanon torna-se também um ponto chave para os estudos de outros autores⁵⁰, que também reconhecem a lógica fluida e transgressora da cultura e da identidade. Esta percepção é essencial para não subestimar a resistência de massas em contextos não-hegemônicos, por exemplo, algo que precisa ser pensado dentro do Direito Internacional, principalmente a partir do 11 de Setembro.

Em realidade, a intrincada trama da dominação envolve múltiplas dimensões: religiosa, étnica, racial, econômica, etc. Esta percepção é essencial para não subestimar a resistência de massas em contextos não-hegemônicos, o que torna-se crucial a partir do 11 de Setembro, por exemplo.

O terceiro elemento tomado de Fanon é atentar para a cumplicidade que pode surgir entre o capitalismo e a resistência anticolonial. É o movimento segundo o qual, na medida em que uma colônia vai se transformando na esfera de exploração de bens de mercado, a dominação antes exercida sobre os nativos (na forma de escravidão) é substituída pelo desejo de proteger o mercado, algo que inclui os ‘interesses legítimos’ da elite de negócios. Por isso, cada vez mais a preocupação em proteger os “direitos dos consumidores”.

A terceira pergunta essencial para a teorização dos Movimentos Sociais em Rajagopal é: *utilizando quais estratégias?* Aqui a inspiração para o autor é encontrada em Antônio Gramsci, que fornece três valiosas ideias para uma teoria da resistência cuja tônica esteja na prática dos Movimentos Sociais.

A primeira ideia diz respeito à noção de hegemonia. A advertência é no sentido de não compreendê-la somente em termos de uma dominação através da força militar bruta, mas também através de ideias, ou seja, compreender a hegemonia como *um processo ativo onde estão envolvidas a produção, a reprodução e a mobilização do consentimento popular, que está ao alcance de qualquer grupo dominante que se apodere deste processo e o use.* (2005: 42) Os reflexos dessa dominação atualmente podem ser vistos na linguagem da “intervenção humanitária” utilizada para justificar

⁵⁰ BHABHA, Hommi K. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

interesses de grandes poderes; e também na ideia de progresso para “aliviar a pobreza”, enquanto não é a falta de desenvolvimento que causa a pobreza e destrói a natureza, mas justamente o contrário: é o próprio processo de exportação do ‘desenvolvimento’ que motiva estas violências. (2005: 27)

A segunda ideia trazida de Gramsci refere-se à “revolução passiva”, que Rajagopal acredita ser o núcleo da ação dos Movimentos Sociais. O movimento de Gandhi contra o governo britânico, por exemplo, ocorreu na forma de uma luta política silenciosa e subterrânea, denominada “guerra de posições”, já que o panorama inviabilizava um ataque frontal para ocupar as instituições da hegemonia (“guerra de movimentos-manobras”).

Assim, os Movimentos Sociais agiriam por meio da revolução passiva, podendo em algumas ocasiões empreender tanto uma guerra de posições quanto uma guerra de movimentos, e o Direito Internacional não pode ignorar estes papéis, sob pena de converter-se cega ao papel cada vez mais importante não só das redes transnacionais de Movimentos Sociais e de ONGs, bem como de outros grupos não-estatais. (RAJAGOPAL, 2005: 44)

A terceira ideia gramsciana que alimenta a teorização de Rajagopal sobre a resistência no DIP, diz respeito à relação entre os intelectuais e as massas. O autor ressalta a escassa relação dos internacionalistas com os Movimentos Sociais, o que corrobora com a sensação de que é um Direito feito ‘de’ e ‘para’ as elites do globo. Onde estão os internacionalistas do Terceiro Mundo? Para ele, permanecem presos às análises altamente formalistas⁵¹ e estatais da ordem internacional e isolados da realidade social de pobreza que afeta boa parte das populações do planeta.

Por fim, a quarta pergunta a ser feita é: *qual o papel do Estado pós-colonial na resistência?* Seria ele um alvo ou um aliado? As lutas devem ser dirigidas contra ele ou empreendidas por meio dele?

⁵¹ Nesse sentido, existe uma desconfiança quando autores pós-coloniais aderem à filosofia francesa pós-estruturalista de Guattari, Deleuze, Derrida. Segundo essa crítica (a meu ver bastante radical), os autores pós-coloniais que incorporam elementos da filosofia europeia não seriam verdadeiros críticos do eurocentrismo. Assim, quando Edward Said utiliza Foucault ou quando a Spivack vale-se das contribuições de Gramsci e Derrida para compor o seu feminismo subalterno, eles são questionados sobre o grau de contradição interna e de originalidade. Exemplos de autores que fazem essa crítica podem ser encontrados nos trabalhos de Javier Lajo e de Sílvia Cusicanqui. Mas acredito que esta preocupação, embora válida, seja exagerada além de desconsiderar a possibilidade de se construir o que Mignolo chama de *epistemologia de fronteira*, como é o caso de nós, brasileiros, argentinos, peruanos, mas com ascendência europeia, sentindo-se deslocados nas Américas e tendo desenvolvido uma consciência mestiça.

Algumas pistas importantes sobre a natureza do Estado pós-colonial que ajudarão a entender a relação dos Movimentos Sociais com os Estados de Terceiro Mundo são fornecidas pelos estudos de Partha Chatterjee.

Um primeiro ponto valioso, encontrado por Raja na obra de Chatterjee é o lugar de destaque ocupado pela “ideologia do desenvolvimento” na definição do Estado pós-colonial. O Estado representa a única forma legítima de exercício de poder porque é uma racionalidade dirigida a um programa de desenvolvimento econômico da nação. Por essa razão, se os Movimentos Sociais criticam os discursos desenvolvimentistas do Estado são erroneamente interpretados como ‘antinacionais’. Por isso a necessidade de construir pontes alternativas de legitimidade para o Estado, capazes de questionar o discurso do desenvolvimento. (RAJAGOPAL, 2005: 46)

A oposição entre um *nacionalismo cívico* – baseado em liberdades e direitos iguais independente de distinções de religião, raça, língua e as *demandas particulares* da identidade cultural que demanda tratamento diferenciado é uma preocupação recorrente nos escritos de Partha Chatterjee.

Segundo ele, existe uma tensão contínua entre a dimensão utópica do tempo homogêneo do capital e o espaço real do tempo heterogêneo governamental, e desconsiderar esta tensão é endossar a estrutura da dominação existente no bojo da Nação. Transcrevo uma passagem do seu livro em que faz essa crítica:

O tempo homogêneo vazio é o tempo utópico do capital. Ele conecta linearmente passado, presente e futuro, criando a possibilidade de todas aquelas imagens historicistas de identidade, nacionalidade, progresso e assim por diante, que Anderson, entre muitos outros, tornou familiares a nós. Mas o tempo homogêneo vazio não está localizado em nenhum lugar do espaço real – ele é utópico. O espaço real da vida moderna consiste na heterotopia. (...) A política aqui não significa a mesma coisa para todas as pessoas. (CHATTERJEE, 2004: 73)

Um segundo ponto trata-se da suposta neutralidade do Estado no processo de desenvolvimento, já que *a política nunca é simplesmente uma imposição externa sobre o Estado no processo de desenvolvimento*, assim como o desenvolvimento nem sempre é algo bom em si mesmo. É preciso aceitar o Estado enquanto um terreno plural e fragmentado de controvérsias e ambiguidades, nunca um monolito. (RAJAGOPAL, 2005: 47)

Estas quatro questões norteadoras de uma teoria da resistência em Rajagopal, levarão a formação de um aporte teórico que fuja dos lugares comuns e das respostas prontas. Geralmente as respostas a essas perguntas estiveram nas pretensões dos Estados, que, imersos em processos anticoloniais do século XX, buscavam a

autodeterminação para adquirir sua independência. Ocorre que estes processos não aconteceram fora de dinâmicas de dominação: é preciso reconhecer que elas existem e adquirem novas roupagens, numa relação de continuidade com o passado colonial. Portanto, é essencial construir uma teoria da resistência que auxilie na obtenção de uma ação política emancipatória a partir do Direito Internacional. Importa atentar para o novo papel experimentado pelos Movimentos Sociais, formulando resistências à globalização hegemônica e suas respectivas formas jurídicas.

Rajagopal faz também uma crítica pelo modo pelo qual a expansão do DIP foi descrita a partir de uma perspectiva funcionalista⁵², ou seja, como se as instituições surgidas fossem oriundas de Organismos Internacionais que identificaram certas necessidades ou demandas. Esta análise, para Rajagopal, parece ingênua, porque desconhece totalmente os processos de troca existentes entre as instituições e o Terceiro Mundo, já que *em certo sentido, as instituições internacionais e o Terceiro Mundo são gêmeos siameses – não podem ser separados um do outro porque Desenvolvimento, Direitos humanos e Meio Ambiente são temas que operam fundamentalmente no Terceiro Mundo.* (2005: 68)

A proposta teórica Rajagopal é uma ferramenta bastante útil na medida em que convida a um olhar atento para as formas de resistência extra-institucionais, que florescem nas vozes moucas dos Movimentos Sociais dos povos do Terceiro Mundo e que também vem contribuindo para a transformação do Direito Internacional.

Ao tempo que olha atentamente para a resistência extra-institucional, a proposta teórica de Rajagopal tem o mérito de não rejeitar de pronto a ordem jurídica internacional, já que as Organizações Internacionais podem sim fornecer uma plataforma válida de luta, uma importante arena para a ação dos Movimentos Sociais, ao expandirem o espaço político disponível para a ação transformadora. Além disso, ao ressaltar a necessidade de articulação entre as lutas econômicas e culturais, entre lutas por reconhecimento de direitos e concepções alternativas de Desenvolvimento e Direitos Humanos, sua proposta serve de lente eficaz para as análises das resistências que vem sendo empreendidas a partir da transnacionalização de um Movimento Social

⁵² Ele aponta 4 momentos históricos em que essa expansão foi descrita sob o viés funcionalista: 1) O surgimento do sistema de mandatos da Liga das Nações (as ex-colônias dos Estados derrotados ficariam sob tutela dos Estados vencedores até a sua progressiva emancipação); 2) A formação de uma rede de defesa das agências da ONU; 3) A arquitetura das instituições financeiras de *Bretton Woods* (FMI, BM) e a criação de uma 'nova' agenda para o desenvolvimento; e 4) A expansão de instituições internacionais para promover direitos humanos, democracia e paz, no período posterior à Guerra Fria. Tais períodos são trabalhados respectivamente em cada um dos 4 capítulos do já mencionado livro de Rajagopal, *El Derecho Internacional desde abajo*.

muito importante para o contexto do Terceiro Mundo latino-americano: o Movimento Indígena.

3

A formação de resistências no Direito Internacional Público e a transnacionalização do Movimento Social dos povos indígenas

Del año mil cuatrocientos
que el indio afligido está,
a la sombra de su ruca
lo pueden ver lloriquear,
totora de cinco siglos
nunca se habrá de secar.
Levántate, Callupán.

Arauco tiene una pena
más negra que su chamal,
ya no son los españoles
los que les hacen llorar,
hoy son los propios chilenos
los que les quitan su pan.
Levántate, Pailahuán.

Ya rugen las votaciones,
se escuchan por no dejar,
pero el quejido del indio
¿por qué no se escuchará?
Aunque resuene en la tumba
la voz de Caupolicán,
levántate, Huenchullán.

(Violeta Parra)

Este capítulo divide-se em três seções: a primeira voltada à análise da formação das resistências no Direito Internacional Público, a segunda, tendo como enfoque a emergência da resistência indígena, e a terceira para tratar das TWAIL e sua relação com a temática dos povos indígenas.

Dentro da primeira parte, serão tomadas as formas “clássicas” de resistências contra-hegemônicas no seio da sociedade civil, seja pela atuação de organizações não-governamentais (ONGs) ou por meio dos Movimentos Sociais (MS). Em seguida, e ainda nesta seção, passa-se ao estudo das “novas” formas de resistência, por meio do paradigma analítico das redes e de sua capital importância para a atuação das ONGs, especialmente em termos de um ativismo jurídico transnacional.

A segunda parte se ocupa em tratar da resistência dos povos indígenas: o Movimento Indígena (MI) a partir de seus ciclos de emergência, com conquistas notáveis nos campos político e jurídico. Em seguida, tratar-se-á do seu protagonismo como ator transnacional, apontando aí algumas perspectivas teóricas que nos ajudarão a pensar a dimensão transnacional do movimento. O que conforma a sua transnacionalização? Seria a mera transposição das escalas? Talvez a resposta se apresente mais em termos de reivindicações comuns, que apesar de distintamente localizadas, permitiriam alçá-los a certa unidade em termos de movimento. Sem esquecer o pano de fundo oportunizado pelo paradigma das redes e pelos processos de juridicização e justicialização dos Direitos Humanos.

Ainda dentro desta segunda parte, será abordada a especificidade do Movimento Indígena em termos de articular o aspecto socioeconômico e o aspecto cultural das lutas sociais. Este item traz alguns apontamentos importantes para a análise da ação coletiva indígena, tais como cultura, identidade e etnicidade, a partir de autores que pensam estes temas problematizando-os nos marcos relacionais da luta pelo poder.

O capítulo finaliza ressaltando certas peculiaridades do Movimento Social Indígena que o tornam um vetor privilegiado de análise para uma teoria emancipatória crítica que auxilie a repensar a relação dos povos do Terceiro Mundo com o Direito Internacional.

3.1.

Ações coletivas e seus paradigmas de análise: situando a resistência no DIP

A assimétrica divisão de poder no seio da sociedade internacional aliada aos problemas decorrentes das formas hegemônicas de globalização faz emergir o seu contraponto: formas coletivas de resistência, atuando além das fronteiras do Estado-nação. Aliado às tradicionais formas de mobilização da sociedade civil, o paradigma das redes vem trazer uma novidade no campo da análise das ações coletivas dos Movimentos Sociais e das Organizações Não-Governamentais.

3.1.1.

Ações coletivas de resistência contra-hegemônica

Muito se tem discutido sobre as relações existentes entre a mobilização jurídica transnacional e a atuação dos Movimentos Sociais (MS), Organizações Não-Governamentais (ONGs) e dos atores que tem pleiteado uma alternativa ao modelo de globalização hegemônica e neoliberal. Esse debate passa, necessariamente, pelo questionamento sobre quando – e sob quais condições o Direito poderia ser utilizado como um instrumento genuíno de emancipação social. Nesse sentido,

a questão do papel do direito na busca da emancipação social é atualmente uma questão contra hegemônica que deve preocupar todos aqueles que lutam contra a globalização hegemônica neoliberal. Com efeito, se é certo que esta propagou por todo o globo o mesmo sistema de dominação e de exclusão, não é menos verdade que criou as condições para que forças, organizações e movimentos contra-hegemônicos localizados nas mais diversas partes do mundo se apercebessem da existência de interesses comuns nas próprias diferenças e para além das diferenças, convergindo em combates contra-hegemônicos consubstanciadores de projetos sociais emancipatórios distintos, mas relacionados entre si. (SOUSA SANTOS, 2003 b: 7)

O *déficit* democrático presente nas instituições da governança global, a violação de Direitos Humanos por Estados que deveriam protegê-los, a existência de regimes internacionais por vezes contraditórios entre si, são algumas das causas que levam à formação de resistências das mais variadas formas. Como já salientado, a globalização hegemônica é frequentemente um discurso, já que na atual condição do sistema mundial (capitalista e ocidental) não há real redistribuição social da riqueza nem efetiva emancipação de sujeitos. O que se chama ‘globalização’ é, de fato, a forma bem sucedida de um determinado localismo. (SOUSA SANTOS, 2006; 2005; 2003 b; 1995)

O regime de dominação capitalista atual, frequentemente então denominado ‘globalização’, mostra-se cada vez mais violento, aumentando a vulnerabilidade entre as regiões do globo subordinadas e excluídas, culminando na emergência de um tipo muito específico de fascismo: o fascismo social. Trata-se de *um conjunto de processos sociais mediante os quais grandes contingentes da população são irreversivelmente mantidos no exterior ou expulsos de qualquer tipo de contrato social*. (SOUSA SANTOS, 2006:192)

Não se trata, portanto, de um fascismo político, mas de um fascismo enquanto um regime social, algo que ironicamente é pluralista, coexiste com o Estado democrático, e possui um espaço-tempo privilegiado, já que é ao mesmo tempo local e global. Seres humanos que são lançados a um estado de natureza hobbesiano porque nunca integraram qualquer tipo de contrato social. Como exemplo aqui, pode-se pensar nos inúmeros trabalhadores sem direitos ou desempregados, nos migrantes, nos refugiados, nos camponeses, nos povos indígenas, e em todas as subclasses afetadas por grandes

projetos de desenvolvimento, nos moldes daquilo que o discurso da globalização promete trazer de bom, mas que na prática não significa nada de bom para estas pessoas.

No entanto, as relações assimétricas que se desenrolam por meio de dita globalização hegemônica tem sido confrontadas a partir de diferentes formas, e em diversos níveis de impacto, que vão desde a identificação de temas e a sua introdução na agenda política nacional e internacional, bem como a transformação institucional de alguns organismos para lidar com estas questões. Evidentemente que até isto gerar um impacto efetivo nas políticas concretas será um longo caminho, mas há razões para crer de modo otimista no surgimento dessas resistências e no seu potencial para abertura de espaços de participação democrática, para alternativas a formas hegemônicas de conhecimento e de desenvolvimento, em síntese, para novas formas de inclusão social.

No seio desta globalização hegemônica está, pois, a ser engendrada o seu contraponto, a globalização contra-hegemônica. Este é um processo que implica a aliança de uma imensa variedade de movimentos e organizações da sociedade civil, com o objetivo de coordenar táticas, definir agendas, escolher estratégias, tudo enfim, com o escopo de levar a efeito ações coletivas de resistência.

Inúmeros são os tipos de ações coletivas, sempre adstritas aos contextos histórico-sociais nos quais se inserem, podendo apresentar-se sob a forma de denúncias, protestos, parcerias para cooperação e solidariedade, e até mesmo a proposição de projetos alternativos para a mudança. Pode ainda, uma mesma ação coletiva apresentar as três dimensões – contestadora, solidarística e propositiva – em consonância com o seu perfil. (SCHERER-WARREN, 1999:15)

Interessante classificação é feita por Ilse Scherer-Warren em relação à tipologia das ações coletivas, que envolve três categorias: *sujeito social*, *associações civis*, e por último, *movimento social* – que incluiria as outras duas.

Sujeito social é a ideia do sujeito agindo no mundo, ou seja, é a relação que o indivíduo estabelece consigo mesmo e com a sociedade em que vive. *Associações civis*, por sua vez, seriam tipos de ações coletivas organizadas, criadas pelos sujeitos sociais em torno de propostas comuns. Estão aí incluídas as organizações não-governamentais (ONGs), as associações de moradores, os grupos de mútua-ajuda, e outros. Por fim, a autora menciona a categoria *Movimento Social* como *práticas sociopolítico-culturais que visam a realização de um projeto de mudança social, resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis*. Nota-se que a categoria Movimento Social, para a autora, é um conjunto mais abrangente de ações coletivas, algo que

envolve uma síntese de práticas, fruto da articulação entre sujeitos e associações civis. (SCHERER-WARREN, 1999:15-16)

Inúmeras classificações, tendo como fundamento concepções teóricas bem variadas, tem surgido na tentativa de elaborar um conceito que atenda à multiplicidade decorrente dos últimos fenômenos sociais envolvendo sujeitos coletivos e suas respectivas demandas e lutas por direitos. No geral, verifica-se uma tendência em afirmar que os conflitos sociais mudaram, de uma linha vertical – do recorte classista típico da abordagem clássica marxista, para uma linha transversal – onde as lutas por identidade cultural seriam mais importantes. São os denominados “Novos Movimentos Sociais” (NMS), cujo recorte temático estaria situado dentro das questões de identidade, gênero, meio ambiente, dentre outras. (GOHN, 1997; 2000).

De fato, por diversas razões, a compreensão social estruturada no perfil da dialética hegeliana com bases teóricas fortes no século XIX, parece insuficiente para a compreensão teórica dos fenômenos sociais iniciados a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, e com mais visibilidade após a queda do muro de Berlim. O aumento da complexidade das relações sociais fez surgir novas pautas redesenhando assim o modelo marxista de tensão social.

As políticas características dos ‘novos movimentos sociais’ reivindicam a revisão do sentido de igualdade e de justiça, de modo a abarcar a complexidade das sociedades multiculturais. Isto implica de algum modo rechaçar o paradigma igualitarista e assimilacionista do Iluminismo.

Nesse sentido, Maria da Gloria Gohn chama a atenção para uma terceira via, ou seja, destacando a importância da cultura na construção da identidade de um Movimento Social, mas sempre dentro de um cenário de lutas e contradições, que remontam a uma sociedade dividida em classes, com valores, interesses, ideologias e projetos de vida diferenciados e, por isso, *a análise sobre os movimentos sociais não pode ser separada da análise de classe social, mas também não podemos resumir os movimentos a algo determinado pelas classes.* (2000: 11)

Diante da multiplicidade conceitual, e do mosaico existente na literatura sobre o tema, interessante é o conceito cunhado por Maria da Gloria Gohn, para quem os Movimentos Sociais:

São ações coletivas de caráter sociopolítico, constituídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade

decorre da força do princípio da solidariedade e é constituída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo. (2000: 13)

Importa aqui perceber os Movimentos Sociais não como algo estático, mas como *produção permanente de uma sucessão de conjunturas históricas e de disputas especializadas*, que tornam o seu resultado sempre indeterminado. Com efeito, um Movimento Social é sempre um processo coletivo de produção de subjetividade social⁵³ e de atribuição de significados e sentidos que os próprios autores vão dando sobre um conjunto de necessidades sociais. (BRINGEL e FALERO, 2008: 273)

Outro termo importante para a análise das ações coletivas é a sociedade civil. Alguns autores tem utilizado o conceito de Jean Cohen e Andrew Arato, um conceito tripartite, em que a sociedade civil (mundo da vida) seria o *locus* para o desenvolvimento de uma racionalidade comunicativa⁵⁴ em oposição ao Estado e ao mercado (esferas administrativa e econômica) onde opera a racionalidade instrumental. Dentro desta perspectiva, a sociedade civil, enquanto esfera autônoma do Estado e da economia, seria o palco das práticas associativas, da cultura, e o ambiente onde são forjadas as identidades sociais e a solidariedade.

A proposta liberal-democrática das autoras acima já foi utilizada em outra pesquisa (RONCATO, 2011), numa análise da emergente sociedade civil global como um contraponto ao déficit democrático da governança global. Contudo, hoje a compreensão de sociedade civil nos parece demasiado romântica, já que a sociedade civil aparenta mais uma miscelânea de projetos, nem todos orientados à solidariedade e à emancipação. Com efeito, parece mais apropriado conceber a sociedade civil numa perspectiva gramsciana, onde os vários elementos da sociedade não competem em igualdade de condições, de forma descolada das relações de poder. A sociedade civil não pode ser pensada como um campo neutro.

Nesse sentido, o domínio da sociedade política e a direção da sociedade civil estariam sempre relacionados, um reforçando o outro. A perspectiva de Gramsci para a sociedade civil compreende-a como *o conjunto das organizações ou 'aparelhos privados de hegemonia', responsáveis pela elaboração ou difusão das ideologias*, estando aí

⁵³ Subjetividade social ou coletiva deve ser entendida aqui dentro da ideia de construção de formas de ver e estar no mundo a partir da prática dos agentes sociais. Os movimentos sociais são construtores de subjetividades sociais, mas não são os únicos. Também outros agentes constroem a subjetividade social, tais como: as organizações sindicais, os partidos políticos, as empresas, os meios de comunicação, a mídia de maneira geral, dentre outros.

⁵⁴ As autoras se utilizam da teoria da ação comunicativa de Jurgen Habermas para formular seu conceito de sociedade civil. Para mais ver: ARATO, Andrew; COHEN, Jean. *Sociedad civil y teoria politica*. Tradução Roberto Reyes Mazzoni. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2000.

incluídos desde os movimentos sociais, os partidos políticos, os sindicatos, até as igrejas, as escolas e universidades, e a mídia como um todo. (SIMIONATTO, 2010: 48) Assim, esta concepção permite pensar a sociedade civil não como o espaço do debate democrático, mas como um confronto permanente de projetos societários por vezes diferentes.

O valor analítico da sociedade civil numa perspectiva gramsciana é apontado a partir de argumentos interessantes, dentre eles, a possibilidade de pensar a sociedade civil como um espaço contraditório, atravessado por projetos de classe distintos e uma arena de articulação de diferentes lutas pelo poder. (SIMIONATTO, 2010: 46-51)

Outro elemento importante dentro da análise das ações coletivas, frequentemente relacionado ao da sociedade civil é a Organização não-governamental (ONG), embora não sem críticas e ambiguidades. Como o universo desses entes é razoavelmente amplo, convém tomar um conceito que auxilie a pensar esses processos: *ONGs são agrupamentos coletivos com alguma institucionalidade, as quais se definem como entidades privadas com fins públicos e sem fins lucrativos e contando com alguma participação voluntária.* (SCHERER-WARREN, 1999: 31).

Mas será que as ONGs podem ser agentes sociais de resistência? Quais são os riscos e as potencialidades enfrentadas?

Como já reconhecido por estudiosos da União Europeia, ao enfatizar o papel proeminente que as instituições e organizações internacionais têm de desempenhar, o ativismo transnacional pode recair num paradoxo: ao promover a democracia pode gerar um nível menor de democracia. Isto porque, a transferência de atividades a níveis supranacionais faz com que decisões importantes recaiam em mãos de burocratas internacionais, em processos nem sempre representativos, que podem deixar de lado grupos que frequentemente são os mais afetados por estas decisões. (SIKKINK, 2003: 330)

Convém ressaltar que a lógica que articula as relações das ONGs é muito distinta daquela que preside as ações dos movimentos sociais⁵⁵. Cabe notar que elas se estruturam como organizações, então, mesmo que haja o trabalho voluntário, existe ali um quadro hierárquico, existe um assalariamento, existe um projeto localizado. Por isso, a preocupação com o registro e a sistematização das experiências pode ficar restrita à apresentação dos relatórios aos agentes financiadores do projeto. (GOHN, 2008: 96-97)

⁵⁵ Os movimentos sociais são uma realidade mais rica em termos de criação de direitos. Para abordagens no sentido de tomar os Movimentos Sociais como sujeitos coletivos de Direito citem-se as pesquisas de Roberto Lyra Filho, José Geraldo de Sousa Júnior, Antônio Carlos Wolkmer, dentre outros.

O uso do termo ONG na América Latina foi importado por meio das agências internacionais de financiamento para denominar as organizações intermediárias nos países em desenvolvimento, responsáveis pela implementação de projetos em organizações de base. Assim, os países de primeiro mundo as chamavam de Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento (ONGDs), mas para os latino-americanos elas ficaram conhecidas como “centros populares”. O termo Organização Não-Governamental acaba por se tornar mais frequente após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). (SHERER-WARREN, 1999: 43)

Organizações sem fins lucrativos, organizações voluntárias ou de caridade, organizações da sociedade civil, são alguns dos termos frequentemente utilizados para designar estas instituições. No plano internacional, a expressão utilizada é *nongovernmental organization*, que é mencionada, inclusive pela própria ONU, na Carta de São Francisco, artigo 71:

O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas no caso. (CARTA DE SÃO FRANCISCO, 1945)

Ilse Scherer-Warren sugere quatro questões-chave para auxiliar no delineamento do perfil das ONGs, que são as seguintes: 1) como se organizam? 2) quais as suas funções? 3) a serviço de quem atuam? 4) quais seus objetivos?

Em termos de organização, elas caracterizam-se por serem organizações formais (por terem algum grau de permanência e estruturação organizacional), privadas (separadas do governo), sem fins lucrativos (distinguindo-se das empresas), autogovernadas (com diretrizes internas próprias) e com participação voluntária de membros (ao menos dentro do corpo diretor). Para a segunda questão, a autora sugere que as funções circulam entre diversas atividades no campo da promoção da cidadania. Incluídas aí, estão: mediação e assessoria nos campos político, técnico, educacional, jurídico, etc; articulação entre a sociedade civil e o Estado, e formação de redes entre experiências semelhantes, organizações e movimentos afins ou complementares. Em relação à terceira pergunta, ela sugere verificar se as atividades da ONG estão dirigidas a grupos-alvo ou segmentos específicos da sociedade civil ou para situações nas quais os direitos humanos, cívicos ou respeito à natureza estão sendo violados. Por fim, para visualizar os seus objetivos, deve-se observar se a ONG visa o fortalecimento da

sociedade civil a partir de macrotransformações (globais ou sistêmicas) ou mediante microtransformações (locais ou no cotidiano). (1999: 44-45)

Llyod Hitoshi Mayer, por sua vez, aposta em apenas três destes critérios como sendo essenciais para caracterizar uma ONG: serem formalmente constituídas, serem separadas do governo e não terem fins lucrativos. (2011: 911)

A partir dos anos 70, sobretudo na América Latina, surgem importantes novidades no campo das mobilizações sociais. Surgem novos atores e novos sujeitos coletivos a lutar contra os regimes militares e em favor da construção de um campo democrático e popular. Especialmente na sociedade brasileira, o processo de participação do cidadão na vida pública vivencia nesse tempo uma experiência bastante intensa, marcada pela emergência de diversos movimentos sociais e populares e pelo desenvolvimento e atuação das ONGs.

Inicialmente, o papel das ONGs estava muito ligado ao fortalecimento da representatividade das organizações populares. Eram ONGs cidadãs, movimentalistas, militantes, que atuavam como suportes para a ação dos Movimentos Sociais. Nos anos 90, a atividade destes entes se amplia e diversifica, passando a articular-se também com empresas e fundações, o que lhes confere um caráter mais próximo do que se denomina “Terceiro Setor”⁵⁶, em alguns casos se desvinculando dos Movimentos Sociais. Nesse momento, passam a exercer um papel mais ativo, no tocante à intervenção direta, à produção de conhecimentos e à democratização de informações; além de se especializar em temas e assuntos específicos. Este novo protagonismo assumido pelas ONGs, as levou a *uma terceira transformação na forma de atuar: a busca por qualificação dos atores sociais, clientelas das políticas em parceria*. (GOHN, 2008: 91)

Esta atuação responde à nova conjuntura econômica e aos novos critérios para a aprovação dos projetos sociais pelos organismos de cooperação internacional. As ONGs passam a vender e oferecer uma espécie de ‘pacote de serviços’ que incluem cursos, seminários, capacitações e treinamentos.⁵⁷ (GOHN, 2008: 88-96) Por fim, há

⁵⁶ ONGs ou entidades do ‘Terceiro Setor’ passariam a trazer soluções para problemas sociais e ajudar o Estado na entrega dos serviços públicos. O ‘primeiro’ e o ‘segundo’ setor seriam o governo e o mercado, respectivamente. (nota da autora).

⁵⁷ O apoio financeiro para muitos dos projetos das ONGs vem de agências que solicitam projetos que contemplem a ‘vocação’ da ONG. A renovação deste financiamento está condicionado a apresentação de relatórios de resultados. Além disso, a venda dos ‘pacotes de serviços’, dentro dessa dinâmica, supõe um mercado de compradores, que estará localizado dentre as entidades que atuam com os excluídos (e não com os excluídos em si). Nota-se, então, estes pacotes serão formulados de forma a atender as agendas prioritizadas nas políticas públicas e nas linhas ditadas pelos organismos de financiamento, que podem ir desde entes de cooperação internacional solidária até órgãos trilaterais de financiamento como o BIRD por exemplo. (GOHN, 2008: 91-92)

ainda uma mudança no próprio paradigma que orienta as práticas das ONGs, que se anteriormente buscavam a transmissão de valores e saberes aos agentes envolvidos, passam então a um paradigma que

busca subsídios num leque grande de autores e interpretações, destacando-se a do modelo inter-relativo racional; enfatiza a pluralidade da realidade e dos atores sociais, preocupa-se com as práticas comunicacionais não tanto em termos dialógicos, mas sim em termos de interatividade. (2008: 88-93)

Nota-se que é um paradigma que se ocupa menos com a ideologia política e mais em criar sujeitos políticos ativos para melhorar a sua qualidade de vida. Mesmo assim, esta postura mais atual não é algo que isenta as ONGs de sua natureza altamente contraditória, e de seu universo de práticas organizado segundo lógicas muito diferentes, que incluem desde projetos alinhados com a ótica de mercado, até aqueles com ideais efetivamente emancipatórios.

3.1.2.

Novas formas de resistência: a organização em redes e o ativismo jurídico transnacional

Pensar a partir do terreno da supranacionalidade como marco de lutas sociais não é algo inédito na história das ações coletivas e movimentos sociais. Tampouco é uma simples transferência de escalas das ferramentas utilizadas nas análises das dinâmicas domésticas e nacionais para o âmbito supranacional. No entanto, a noção de *rede* tem sido utilizada de forma crescente pelos atores coletivos dos movimentos sociais como uma estratégia de ação coletiva, cujo significado ideológico e simbólico tem merecido análises por parte das Ciências Sociais – da geografia, da sociologia, da antropologia.

Durante muito tempo o Estado foi único marco interpretativo para as ações coletivas. Até que processos mais recentes, nomeadamente a transnacionalização do capital financeiro e a abertura econômica neoliberal fragilizaram as democracias estatais e aumentaram a violência social e a exclusão. Em toda parte começam então a despontar novos perfis de ações coletivas, cenários em que diversos sujeitos se organizam em uma simultaneidade de níveis, que se sobrepõem e interpenetram, com o fim de fazer frente as fragilidades deste novo tempo.

O conceito de rede vem sendo definido tanto como *metodologia* – um conjunto de técnicas para a coleta de dados, quanto como *teoria*, uma forma de se conceber a realidade; ambos como duas faces de uma mesma atividade: a pesquisa científica. A noção de rede pode ainda ser concebida em relação a uma *rede técnica* – na condição

de conceito operacional para o planejamento, ou como *estratégia de ação coletiva* – uso operacional-instrumental do conceito por atores sociais. (SCHERER-WARREN, 1999: 22-23).

Esta última abordagem é bastante interessante, porquanto põe em relevo o uso da rede como um conceito propositivo com atributos ideológicos e simbólicos, fundamental para a compreensão das novidades envolvendo atores coletivos e Movimentos Sociais. Com efeito:

A ideia de rede (...) refere-se a uma estratégia de ação coletiva, i.e. a uma nova forma de organização e de ação (como rede). Subjacente a essa ideia encontra-se, pois, uma nova visão do processo de mudança social – que considera fundamental a participação cidadã – e da forma de organização dos atores sociais para conduzir esse processo. (SCHERER-WARREN, 1999: 24).

Ilse Scherer-Warren destaca que o surgimento de novos formatos de organizações em redes está relacionado a alguns fatores importantes. Em primeiro lugar, deve-se a uma crise de paradigmas de interpretação, que antes atribuíam papel privilegiado a um sujeito histórico unificado, e hoje vem reconhecer outro modo de interpretar as ações coletivas e seu papel na transformação da sociedade, passando a admitir a complexidade do cenário político, onde atuam uma infinidade de atores muito diferentes, porém, com a possibilidade de articulação dessas forças sociais tão diversas, na forma de cooperação e solidariedade, em torno de projetos comuns. (1999: 33)

Em segundo lugar, alguns fatores históricos possibilitariam a formação de redes de ONGs e atores coletivos, a exemplo do desenvolvimento tecnológico da informática, que viabiliza comunicações de forma bastante ágil por meio da internet. (SCHERER-WARREN, 1999: 33)

E, por fim, outro fator de mudança das formas de organização das ações coletivas, estaria no plano da renovação das utopias, onde as relações sociais na forma de redes assumiriam um significado bem especial para o ideal democrático, porquanto seriam percebidas como formas mais horizontais de relacionamento, mais abertas ao pluralismo, à diversidade e à complementaridade⁵⁸. (SCHERER-WARREN, 1999: 33-34)

A organização em redes possui traços peculiares e distintivos. Possibilitam novas estruturas de oportunidades políticas para interligar de diferentes modos o local, o

⁵⁸ Como exemplo de Fóruns em torno de questões mais conjunturais e congregando atores com identidades diversas a autora cita Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio ambiente em função da ECO-92. Boaventura Sousa Santos cita o Fórum Social Mundial (FSM) como o maior exemplo atual da globalização contra-hegemônica, atuando no sentido da construção do que ele chama de 'legalidade cosmopolita subalterna e insurgente do Sul Global'.

nacional e o global, gerando *novas horizontalidades* - em contraponto às formas verticais e hierarquizadas dos lugares, imposta pela tendência global hegemônica, *novas sociabilidades* – pois instituem novas formas de vínculos solidários e de reconhecimento mútuo, e *novas subjetividades* – por meio de novas percepções, representações, ideias e expectativas construídas pelos sujeitos sociais em suas práticas cotidianas, e *novas territorialidades* – uma vez que constroem e/ou controlam fluxos ou redes e criam referenciais simbólicos a partir de um espaço em movimento. (BRINGEL e FALERO; 2008: 276-277).

De todo modo, como já enfatizado, a construção das subjetividades coletivas estará sempre permeada por disputas simbólicas que se produzem em todas as sociedades. O plano transacional de atuação não fica imune a este conflito.

Ainda assim, pode-se tomar um fator positivo como exemplo: o modo pelo qual a atuação em redes de organizações dos Movimentos Sociais, das ONGs e da sociedade civil tem afetado a burocracia das Organizações Internacionais e dos Estados, no sentido de pressioná-los para agir dentro dos com parâmetros mínimos de Direitos Humanos a que se comprometem em respeitar.

Nesse sentido, Márcia Nina Bernardes atenta positivamente para as últimas mudanças, apontando a emergência de um tipo de *esfera pública transnacional*, forjada pelos espaços oferecidos pelos fóruns nos órgãos internacionais. A autora acredita que dita esfera pública transnacional emergente possibilitaria um espaço para a disputa e construção de entendimentos entre atores da sociedade civil, atores estatais e atores internacionais, no sentido da garantia e da implementação de direitos. Como exemplo, seu trabalho cita o episódio da luta contra a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil. Para ela, este foi um caso onde dita esfera pública transnacional foi determinante ao permitir que dinâmicas de participação, de pressão política e de convencimento levassem à criação de medidas importantes para coibir esse tipo de violência. (BERNARDES, 2014; 2012)

Neste caso, configurou-se o que Kathryn Sikkink e Margaret Keck (1998:12) denominam padrão bumerangue de influência (*boomerang pattern*). Governos são os garantidores primários dos direitos, mas frequentemente podem ser os primeiros a violarem estes mesmos direitos. Quando os canais entre o Estado e os atores estão bloqueados, entra aí o padrão bumerangue de influência, característico das redes transnacionais. A ideia é transpor os Estados e buscar aliados no plano internacional para exercer uma pressão nestes Estados de fora pra dentro, um tipo de triangulação que, segundo as autoras, é bastante frequente em temas de Direitos Humanos.

De fato, em muitos momentos as estruturas nacionais não permitem que certos temas cheguem à esfera pública, seja porque atendem a grupos sociais inviabilizados ou porque desafiam grandes interesses econômicos, e é nesse momento que *assuntos que não encontram espaço na agenda política nacional podem ser tematizados e, depois, serem incluídos de volta na pauta política doméstica em uma nova configuração de poder.* (BERNARDES, 2014: 121)

Cecília MacDowell Santos afirma que o termo “redes para defesa de causas transnacionais” seria demasiado amplo para definir as especificidades dessa nova atuação. Por outro lado, os conceitos de “judicialização global” e de “litigância transnacional” seriam definições⁵⁹ muito restritas para capturar a amplitude dos aspectos políticos característicos das novas estratégias de ONGs engajadas em disputas envolvendo Direitos Humanos trazidas, por exemplo, a fóruns regionais como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Para ela, o ideal seria a adoção do termo “ativismo jurídico transnacional” compreendido como

um tipo de ativismo focado na ação legal engajada, através das cortes internacionais ou instituições quase judiciais, em fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturas ou redefinir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir as normas internacionais e internas de direitos humanos. (2007: 28)

Certamente que as redes podem ser entendidas por esta ótica, ou seja, como espaços políticos onde diferentes atores negociam os significados culturais, sociais e políticos de seus objetivos comuns. De todo modo, a proposta de Keck e Sikkink para a análise de redes parece ser bastante interessante, na medida em que contempla várias faces do fenômeno. As autoras concebem as redes não apenas sob o ponto de vista da criação de um espaço político comum, mas também enfatizam bastante a questão da troca de informações, ou seja, a percepção das redes como estruturas comunicativas. Nesse sentido, o conceito atribuído pelas autoras ao fenômeno:

Redes são formas de organização caracterizadas por modelos voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca.(...) A despeito das diferenças entre as esferas doméstica e internacional, o conceito de rede transita bem por estas esferas, porque ele enfatiza as relações fluidas e abertas entre atores comprometidos e instruídos trabalhando em áreas específicas⁶⁰. (KECK e SIKKINK, 1998: 8)

⁵⁹ O aumento dos fluxos das globalizações e a conseqüente transnacionalização das instituições jurídicas, a exemplo da formação de cortes regionais em matérias de direitos humanos, tem ocasionado ditos fenômenos- “judicialização global” e “litigância transnacional” - como vem sendo, de modo geral, denominados pelos juristas.

⁶⁰ Tradução livre, do original: *Networks are forms of organization characterized by voluntary, reciprocal, and horizontal patterns of communication and Exchange. (...) In spite of the differences between domestic and international realms, the network concept travels well because it stresses fluid and open relations among committed and knowledgeable actors working in specialized issue areas.*

A análise de redes é bastante visível em relação ao engajamento das ONGs, que ampliam também as escalas de interação entre os atores, nos níveis local, nacional e transnacional, formando elos de uma rede.

A habilidade de gerar informações de maneira rápida e precisa é a moeda mais valiosa das redes de ONGs. Organizadores das principais campanhas devem garantir que indivíduos e organizações com acesso às informações necessárias sejam incorporados à rede, uma vez que diferentes maneiras de abordar um problema podem exigir diferentes tipos de informações. Assim, devido a essas interações, temas como o reassentamento de refugiados e os direitos dos povos indígenas são componentes cada vez mais centrais das campanhas internacionais sobre meio ambiente e vice-versa. (KECK e SIKKINK, 1998: 8-10)

Movimentos sociais locais, ONGs domésticas e internacionais, centros de pesquisa, fundações, a mídia, a Igreja, o poder executivo, intelectuais, e uma ampla gama de atores estão envolvidos no que Keck e Sikkink (1998) chamam de *transnational advocacy network*, cujo papel é mobilizar informações estrategicamente, estruturando questões importantes para torná-las compreensíveis para um público-alvo, de modo a impulsionar ações de mudança e aproveitar espaços institucionais favoráveis.

As autoras desenvolveram uma tipologia de tipos de táticas que as redes se utilizam, que são as seguintes: a) *information politics*: a habilidade de manejar informações rapidamente e de modo a causar um maior impacto; b) *symbolic politics*: a capacidade de utilizar símbolos ou histórias que atinjam uma audiência que frequentemente está distante; c) *leverage politics*: a habilidade de convocar atores poderosos para auxiliar numa situação onde membros fracos de uma rede não conseguiriam exercer influência, d) *accountability politics*: o esforço para obrigar atores poderosos a cumprir com princípios que eles endossaram anteriormente. (KECK e SIKKINK, 1998:16)

Em se tratando de *transnational advocacy network* no sentido de Keck e Sikkink, as ONGs frequentemente são os entes que tomam a iniciativa de pressionar os Estados e demais setores da sociedade para promoção e proteção dos direitos humanos, lançando mão inclusive de peticionar em sistemas (universal ou regional) de proteção internacional de direitos humanos. Dentro do amplo leque de atuação das ONGs, existem aquelas que se especializam e geram um know-how expressivo para litigar nessas cortes, o que as coloca em relevo como protagonistas no processo de *advocacy*.

Neste contexto, nota-se a importância da atuação em redes das ONGs para o litígio internacional. Delas vai depender o sucesso ou fracasso do pleito, a partir da análise cautelosa de uma série de fatores, tais como a escolha do caso adequado, o direito violado, o perfil das vítimas, o impacto social, político ou jurídico que se objetiva, ou seja, uma análise completa do custo-benefício de uma demanda.

Mais adiante se verá que o litígio estratégico internacional tem características bem interessantes, uma vez que não é pensado na obtenção de uma sentença como ponto de chegada, mas uma sentença como ponto de partida para um longo caminho rumo à transformação social. Por isso, cada etapa de seu plano de ação possui determinado fator de impacto com potencial para gerar uma mudança que certamente transcenderá as vítimas, alcançando todo um grupo social vulnerável.

3.2.

O Movimento Indígena no horizonte das resistências: de ator a sujeito de Direito Internacional Público

Apareceu o ódio e os países pioraram a cada ano. Cansados do ódio inútil, da resistência do livro contra a lança, da razão contra os cirios, da cidade contra o campo; do império impossível das castas urbanas divididas sobre a nação natural, tempestuosa ou inerte, começa-se, inconscientemente, a experimentar o amor. Os povos se levantam e se cumprimentam. "Como somos?" se perguntam; e uns a outros vão dizendo como são. (José Martí, 1891)

Após séculos de resistência silenciosa, tendo reclamado o respeito aos seus direitos individuais e coletivos constantemente violados, os povos indígenas emergem como atores políticos importantes em diversos continentes, passando a projetar suas reivindicações para a comunidade internacional, encontrando eco, ainda que tardio, nas Organizações Internacionais como a ONU, a OIT e a OEA que passam a acolher as demandas indígenas, e a brechar os desmandos dos Estados-nações contra esses coletivos, ao proclamarem instrumentos jurídicos importante no reconhecimento de seus direitos.

A sociedade internacional, desde o seu nascimento, desrespeitou a cultura indígena em nome do suposto desenvolvimento que uma economia de mercado traria. Ironicamente ocorre que agora problemas comuns ao globo passam a demandar a participação dos povos indígenas, como atores-chave no gerenciamento de temas como Meio Ambiente e mudanças climáticas e a promoção dos Direitos Humanos.

A governança global, ainda que injusta no modo pelo qual é arquitetada, parece oportunizar um novo momento para os povos indígenas, e uma ampliação de seu papel enquanto atores da política global – resistindo à globalização hegemônica – para o de efetivos sujeitos de Direito Internacional – ou seja, participando da criação de normas que possam forjar um novo paradigma jurídico de proteção de seus direitos.

3.2.1.

A emergência do Movimento Indígena

a) A (in)visibilidade estatística da população indígena

A América Latina é bastante rica em termos de povos indígenas, estimados em 45 milhões de pessoas só na região⁶¹, distribuídas em torno de 800 povos que se caracterizam por ampla diversidade demográfica, territorial, política e social, sendo incluídos nesses números desde aqueles em isolamento voluntário até os presentes nos grandes centros urbanos. (CEPAL, 2015: 6)

Mas a situação dos povos indígenas na América Latina encontra no levantamento de dados estatísticos a sua primeira grande dificuldade: como delimitar o tamanho e a estrutura dos povos na região, se os censos até agora aplicados são incompletos e escassos? O problema se agrava porque as pesquisas são baseadas em variáveis e critérios distintos⁶², o que dificulta ou impossibilita a comparação de dados entre censos e países. Em razão de sua importância técnica e política, o tema sempre foi fruto de acalorados debates. Por ser uma condição bastante importante para a construção de estatísticas nos Estados multiculturais, não por acaso, é uma demanda recorrente do Movimento Indígena como parte do direito à informação.

Os censos representam para o Estado a possibilidade de estabelecer medidas e implementar políticas com base nos dados registrados. Mas para os indígenas, os censos representam verdadeiros instrumentos de luta, porque são mecanismos de

⁶¹ A distribuição é bastante heterogênea de acordo com os países: num extremo encontra-se o Brasil, com 305 povos indígenas, seguido pela Colômbia (102), Peru (85) e México (78); no outro extremo, estão Costa Rica e Panamá, com nove povos indígenas cada um, El Salvador (3) e Uruguai (2). (CEPAL, 2015: 40-42).

⁶² Há Estados em que as perguntas do censo são elaboradas com base na autoidentificação, outras se baseiam em critérios linguísticos.

visibilização⁶³, em âmbito nacional e internacional, que podem dar-lhes suporte para suas estratégias identitárias e para a ação coletiva.

Diante desses impasses, a Organização das Nações Unidas (ONU), passou a sustentar a posição relacionada à ideia do direito à livre determinação, ou seja, de que os povos e as pessoas que se considerassem indígenas deveriam definir-se como tais. Na seara do debate, criou-se um consenso internacional para se utilizar em países independentes a definição prevista no Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, a partir do qual é possível identificar basicamente quatro dimensões relacionadas aos povos indígenas que devem ser levados em conta para se estabelecerem critérios operacionais: a origem comum, a territorialidade, o reconhecimento da identidade e a dimensão linguística e cultural. (CEPAL, 2015: 38)

O termo 'povos indígenas' tem sido usado de modo variado, seja em referência às ONGs que representam os povos indígenas, seja para designar as lideranças e comunidades indígenas, seja para se referir ao movimento indígena transnacional. Percebe-se, pois, que se trata de uma ideia com muitas dimensões e sentidos, que carecem ser investigados sempre conforme o contexto, a fim de melhor compreendê-lo.

Segundo redação da Convenção 169 da OIT, o termo *povos indígenas* refere-se àqueles indivíduos assim considerados

pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. (BRASIL, 2004: artigo 1, b).

Em relação ao vocábulo 'povo' pode-se dizer que também não possui uma acepção unívoca, principalmente porque delimitar tal conceito no âmbito internacional seria especificar quais sujeitos poderiam desfrutar do direito a decidir seu futuro livremente. Trata-se do "direito à livre determinação"⁶⁴, princípio já consagrado nos principais instrumentos jurídicos internacionais.

No caso dos povos indígenas, a origem da sua luta por livre determinação deriva da reivindicação que estes fazem do caráter coletivo ou grupal do princípio, ou seja,

⁶³ O índice de mortalidade por suicídio é sistematicamente mais alto entre as populações indígenas em relação às não indígenas. Ainda que existam situações diferentes conforme os contextos socioterritoriais de cada povo, eles compartilham uma série de fatores que interatuam como um aumento dos fatores estressantes por pressões externas e internas nas comunidades. (CEPAL, 2015; PATRINOS, 1994, 2011).

⁶⁴ A preocupação com que o direito à autodeterminação dos povos indígenas venha a desencadear lutas por soberania já não faz sentido, uma vez que os instrumentos jurídicos internacionais proíbem expressamente esse desfecho.

refere-se a coletividades (não somente a indivíduos), sujeitos sociais atuando dentro de uma comunidade política com sua própria história, atributos culturais, sociais e políticos. Nesse contexto, portanto, o termo 'povo' incluiria os grupos indígenas. (BUSTILLOS, 2008: 123) Com efeito, uma das grandes dificuldades que enfrentam os indígenas é justamente a de ser reconhecidos como povos para então poderem reivindicar os direitos correspondentes a essa especificidade. Nota-se que tão difícil quando o reconhecimento do sujeito coletivo de direito 'povo indígena' é o reconhecimento de seus direitos, tanto no plano interno quanto internacional (BERSCHKE, 2006: 49).

Com efeito, Alison Brysk (2000: 40-41) afirma que as comunidades indígenas, a partir do contato europeu, foram redesenhadas, enquadradas e etnicizadas. Ou seja, a colonização foi a grande responsável pela conversão das 'nações indígenas' em etnias. Mas a autora esclarece que os índios não pretendem retomar sua terra natal e fundar um estado. Para ela, a expressão tem o escopo de destacar a procedência e a legitimidade de seus direitos, enquanto nações originárias, ou primeiras nações. Além disso, paradoxalmente os povos indígenas são 'nações sem estado', o que parece reiterar a ideia do uso da expressão enquanto um protesto político.

A verdade é que este é um terreno bastante arenoso. Mais adiante discutiremos a questão da etnicidade e da cultura. Por hora, vale recuperar o trabalho de Fredrik Barth (1969) cujas ideias têm sido bastante interessantes para o debate antropológico contemporâneo. Segundo ele, o núcleo da expressão 'povos indígenas' está na ideia de 'grupos étnicos', ou seja, grupos que fazem da cultura seu marcador social. Mas, diferentemente da cultura, que sofre constante alteração diante de processos de interação étnica, o grupo étnico, enquanto uma realidade organizacional, persiste. A partir daí, percebe-se que o critério cultural é insuficiente para a definição de povos indígenas.

Certamente a mudança mais significativa nos censos realizados na década de 1980 e aqueles feitos a partir de 2010 nos países latino-americanos, foi ter saído de uma abordagem em que predominavam critérios linguísticos na qualificação dos povos indígenas – considerando-os como objeto de políticas – para a incorporação do critério de autoidentificação, mais afinado com o reconhecimento dos povos indígenas enquanto sujeitos de direitos. (CEPAL, 2015: 39)

Nota-se que a definição acerca do termo *indígena* ainda não é unívoca, mas que as Organizações Internacionais como OIT e ONU têm corroborado com a tendência em se considerar o princípio da autoidentificação como um critério fundamental para delimitar o conceito.

A quantidade dos povos indígenas tem sido um argumento central para alguns Estados os tratem como *minorias*, não importando se realmente o são em termos quantitativos. O fato é que para os grupos de poder não importa que eles representem um importante número da população para serem considerados como grupo social, cultural, política ou juridicamente relevante.⁶⁵ Assim sendo, a quantidade de povos indígenas realmente não parece ser um sinônimo de maior ou menor igualdade, já que independente disso, a história demonstra que na maioria das vezes eles foram excluídos, marginalizados ou invisibilizados do âmbito nacional – seja de maneira direta (genocídio, doenças, privação material), ou indireta (culturalmente, por meio de políticas assimilacionistas com base na homogeneidade nacional).

Outro fato relevante em termos de informação estatística, é que as cifras não conseguem captar a heterogeneidade dessas populações, nem a multiplicidade de comunidades linguísticas que compartilham espaços territoriais comuns dentro de um mesmo país. Debaxo dos conceitos gerais *indígena, etnias ou povos indígenas*, estão diversos coletivos ou comunidades que vão desde caçadores recoletores das planícies e selvas venezuelanas e brasileiras até grandes sociedades agrárias altoandinas da Bolívia, Peru e Equador. (BELLO, 2004: 52)

José Martínez Cobo, no Relatório Especial das Nações Unidas, em 1987, traz o seguinte conceito, que este trabalho ratifica:

são comunidades, povos e nações indígenas, aqueles que, tendo uma continuidade histórica com as sociedades anteriores a invasão e pré-coloniais que se desenvolveram em seus territórios, se consideram extintos de outros setores das sociedades que agora prevalecem nesses territórios ou em parte deles. Constituem agora setores não dominantes da sociedade e tem a determinação de preservar, desenvolver e transmitir a futuras gerações seus territórios ancestrais e sua identidade étnica como base de

⁶⁵ Basta pensar no exemplo do Chile, um Estado de alta demografia indígena (10% da população é indígena) e talvez o país latino-americano onde esses povos estão mais desprotegidos. Três fatos a serem lamentados: 1) A Constituição vigente (de 1980) não reconhece os povos indígenas nem seus direitos; 2) o Chile não ratificou a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes de 1989; 3) Na última década foram interpostas pelo menos cinco denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos relacionadas com a violação de direitos territoriais pelos povos indígenas no Chile. Para mais ver: AYLWIN, Jose. Os direitos dos povos indígenas no Chile: paradoxos de um Estado 'globalizado'. IN: RAMOS, Alcinda Rita (org.). *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. Trecho do escrito "os índios/1" de Eduardo Galeano, "O livro dos abraços", p. 131: Vindo de Temuco, adormeço na viagem. De repente, os fulgores da paisagem me despertam. O vale de Repocura aparece e resplandece frente aos meus olhos, como se alguém tivesse aberto, de repente, as cortinas de outro mundo. Mas estas terras já não são, como antes, de todos e de ninguém. Um decreto da ditadura de Pinochet rompeu as comunidades, obrigando os índios à solidão. Eles insistem, porém, em juntar suas pobreza, e ainda trabalham juntos, dizem juntos: -*Vocês vivem uma ditadura há quinze anos* – explica aos meus amigos chilenos – *Nós, há cinco séculos*. Nos sentamos em círculo. Estamos reunidos em um centro médico que não tem, nem nunca teve, um médico, nem estagiário, nem enfermeiro, nem nada. – *A gente é pra morrer, e só*. – diz uma das mulheres. Os índios, culpados por serem incapazes de propriedade privada, não existem. *No Chile não existem índios: apenas chilenos*. – dizem os cartazes do governo.

sua existência continuada como povo, de acordo com seus próprios padrões culturais, suas instituições sociais e seus sistemas legais. (MARTINEZ COBO, 1986: 30).

Nesse sentido, o reconhecimento indígena não se daria a partir de uma pureza genética nem dependeria de tal consideração pelo Estado, uma vez que são os próprios indígenas quem se reconheceriam como tais. Além disso, o conceito de Martinez Cobo tem o mérito de ressaltar o *status* destes povos como ‘não dominantes da sociedade’, o que faz todo sentido, como se verá a seguir.

A despeito da diversidade de povos indígenas existentes na região, chama a atenção um fato comum a que todas elas estão submetidas: a exclusão dos processos de modernização e modernidade, que impuseram-lhes o despojo dos benefícios materiais e simbólicos – especialmente de suas terras – e as alijaram do suposto progresso material e técnico a que deveriam participar em conjunto com a sociedade. Com efeito:

As ideias de progresso e ordem descartam as economias indígenas como formas econômicas e válidas, porque o objetivo da modernização é a centralização e a homogeneização das formas econômicas. No século XIX, a desarticulação das economias locais e indígenas em particular, se produziu mediante a perda do controle de seus recursos econômicos. (BELLO, 2004: 48)

Não por acaso, os índios são os coletivos mais desfavorecidos e suscetíveis à vulnerabilidade externa e aos altos índices de pobreza material⁶⁶. Estudos de caso constataram que os migrantes indígenas acabam vivendo em zonas marginais, com alto risco ambiental e social e sem nenhuma segurança. Soma-se a isso, a dificuldade em conservar e exercer suas identidades e cultura, o acesso aos serviços e a inserção no mercado de trabalho das cidades, fruto da discriminação estrutural, situações que afetam mais drasticamente os jovens. (CEPAL: 2015, 66-67)

As reformas estruturais das economias na América Latina afetaram muito drasticamente as populações indígenas, e a maior parte delas hoje vive em condição de extrema pobreza. O pacote de medidas neoliberais solapou as economias comunitárias,

⁶⁶ A pobreza material, sob uma perspectiva de direitos humanos, é uma expressão de violência estrutural. Em relação às crianças indígenas, os indicadores também são alarmantes, o nível de pobreza registrado fica muito acima dos observados entre as crianças não indígenas e outros grupos etários. Segundo a CEPAL/UNICEF (2012), no período 2000-2005, cerca de 63% das crianças da região sofriam de algum tipo de privação, situação que era muito mais grave entre as crianças indígenas (88%). Estes dados constituem não apenas uma flagrante violação dos direitos da infância à luz dos padrões internacionais, mas também um alto custo para a sociedade em termos de capital humano e inclusão social. Se considerarmos que os povos indígenas têm estruturas populacionais ainda jovens, tais índices ameaçam a sua sobrevivência física e cultural. Para mais ver: CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE: *Os povos indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos*. Nações Unidas: Santiago do Chile, 2015.

acelerou a migração para as cidades, e conduziu a uma paulatina supressão de seus direitos. Atualmente os indígenas sofrem a imposição de grandes projetos de desenvolvimento, e com eles o deslocamento forçado e a expropriação de seus territórios.

Um conjunto desolador de violações integra a situação dos povos indígenas no continente, que inclui desnutrição das crianças, alto índice de suicídio entre os jovens, massacre em aldeias, assassinatos de lideranças, lentidão dos processos de demarcação de terras, dentre inúmeras outras mazelas decorrentes do colonialismo e da negligência por parte do Estado.

Em todos os países da América Latina, os censos constataam a fragilidade demográfica dos povos indígenas, em alguns casos em situação de extrema vulnerabilidade, com populações inferiores a 100 habitantes. De fato, como preceitua Mignolo (2008), a retórica da modernidade obstruiu – sob a retórica da boa vida para todos, do desenvolvimento e da modernização – a continuidade da lógica da colonialidade, isto é, a apropriação massiva da terra (hoje é a dos recursos naturais), a exploração do trabalho (hoje é a escravidão disfarçada) e, principalmente, a dispensabilidade das vidas humanas, que segue incólume seu curso na história, nada mudou. Nem todos os assassinatos e mortes são registrados com o mesmo valor, e com a mesma visibilidade, existem critérios não mencionados para valorar vidas humanas ‘que merecem’ ser contabilizadas, como um claro sinal da política escondida de identidade imperial: são invisibilizadas aquelas vidas que não tem opção intelectual e poder institucional para contar histórias e classificar os eventos.

O risco de desaparecimento cultural ou físico dos povos indígenas deveria ser um assunto prioritário do Estado, como consequência do incremento de projetos de desenvolvimento econômico, de graves conflitos armados, da ausência de políticas públicas adequadas e de flagrantes violações aos direitos humanos.

b) Os ciclos da emergência indígena na América Latina

A partir dos anos de 1980, torna-se evidente na América Latina, um protagonismo crescente dos povos indígenas, seja em relação às suas expressões étnicas ou em relação à implementação de direitos reconhecidos em documentos jurídicos. Tal processo fez com que distintos autores passassem a se referir à emergência indígena como o fenômeno sociopolítico e cultural mais importante dos últimos trinta anos. (BENGOA, 2004, 2009; STAVENHAGEN, 1988, 1998, 2010; AYLWIN, 2012, 2006)

No entanto, a despeito do relativo progresso experimentado, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ressalta que tais avanços têm encontrado limites comprovados pela permanência de altos índices de vulnerabilidade e desigualdade social entre os povos indígenas, fruto de processos sociais e históricos que sedimentaram práticas discriminatórias persistentes e implicaram uma desapropriação sistemática de seus territórios e sua cultura.

Projetos de investimento levados a cabo pelos governos da região, todos eles com vistas à exploração econômica de recursos naturais em detrimento da proteção aos povos indígenas e ao meio ambiente acabaram agravando a situação de exclusão social. O atual Movimento Indígena relaciona-se, pois, com a crise do Estado oligárquico e emerge do mesmo processo da neoliberalização-globalização da sociedade latino-americana. (QUIJANO, 2014: 26)

A violação dos direitos dos povos indígenas no continente tem longo ciclo de duração histórica. Inaugura-se com a chegada dos europeus há mais de 500 anos, e com eles, a desapropriação de seus territórios e de sua cultura. Na sequência, aprofunda-se com os processos de independência, que não significaram nada de bom para eles, uma vez que os marcos jurídicos dos novos Estados nacionais privilegiaram formas privadas de propriedade e estabeleceram primazia do direito individual sobre o coletivo.

A seguir, por volta do século XX, com os processos de colonização de zonas 'despovoadas' da região – tais como a Amazônia – teve lugar um segundo ciclo de desterritorialização dos indígenas com consequências nefastas sobre suas condições de vida. Por fim, e mais recentemente, vieram os dois últimos ciclos, o da extração dos recursos naturais pelas empresas nacionais e transnacionais – e a execução de grandes obras civis – e o da apropriação indevida dos conhecimentos tradicionais e da biodiversidade. (CEPAL, 2015: 13-14)

José Bengoa identifica dois grandes ciclos da emergência indígena na América Latina. O primeiro – anos 80 e 90 – permitiu levantar o tema da etnicidade na região, e o segundo – ainda em curso – lida com o desafio de implementar uma cidadania indígena efetiva.

O fenômeno relaciona-se, inicialmente com o despontar de diversos movimentos indígenas na região, todos eles com vistas à reconstrução de suas identidades étnicas, tendo a autonomia como demanda central.

Na década de 1960 era possível vislumbrar apenas um punhado de organizações formais criadas por povos indígenas ou que perseguiram objetivos de interesse para os

povos indígenas. Mas em meados de 1990, passam a despontar centenas de associações de muitos tipos: organizações a nível local, associações intercomunitárias e regionais, grupos de interesse constituídos formalmente, alianças e coalizões transnacionais com atividades internacionais bastante desenvolvidas. Tal quadro permite afirmar que as organizações indígenas, sua liderança, objetivos, atividades e ideologias emergentes, passam a constituir um tipo de movimento social e político na América Latina contemporânea a ser estudado com esmero. (STAVENHAGEN, 1998: 409-410)

Uma mudança no aspecto organizativo dos povos indígenas começou a acontecer, para abarcar alianças mais gerais, algo que os fortaleceu. As formas tradicionais com hierarquias, clãs, divisões internas não facilitava a união dos povos, porque não conseguia ultrapassar os limites da estrutura interna do próprio povo, servindo apenas internamente. Quando os povos indígenas começaram a se organizar de formas diferentes, em verdadeiros movimentos sociais, conseguiram então montar uma pauta mais genérica de reconhecimento de direitos que puderam finalmente começar a ser incluídas dentro das normas de cada Estado nacional. (SOUZA FILHO, 2016)

O primeiro caso marcante foi o chamado “levantamento indígena do Equador”, liderado pela CONAIE (Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador⁶⁷) em maio e junho de 1990. Houve uma grande influência deste movimento no conjunto dos movimentos indígenas latino-americanos, com a distribuição de vasto material em folhetos, revistas, vídeos pelo continente. Um ano após o ocorrido, houve em Quito a conferência de “500 anos de resistência” que inaugurou uma série de reuniões no mesmo sentido, culminando com aquela realizada na Guatemala em 1992, convocada por figuras expressivas, como a então recém-nomeada Nobel da Paz Rigoberta Menchú. (BENGOA, 2004, 2009)

Outro marco importante remonta ao ano de 1994, no estado mexicano de Chiapas. Um conjunto de problemas, incluindo a construção de represas e a invasão de terras comunais, resultou na emigração de numerosas famílias indígenas de suas comunidades tradicionais da zona das Cañadas na Selva Lacandona. Com o passar dos anos, essas famílias se reassentaram e às autoridades lhes incumbia a outorga dos títulos de domínio sobre suas novas terras, o que nunca se realizou. O clima de incerteza

⁶⁷ O CONAIE, fundado em 1986 no Equador foi a primeira organização indígena estruturada no formato de movimento social, segundo o modelo de pessoa jurídica do direito ocidental moderno. É comum no século XX o despontar de formas não tradicionais de organizações indígenas, como federações e confederações.

e tensão foi aumentando, e surgiram inúmeros movimentos de reivindicação e inclusive uma insurreição armada liderada pelo EZLN – Exército Zapatista de Libertação Nacional. (BENGOA, 2004, 2009)

Mas o que parece ter sido marcante no movimento Zapatista⁶⁸ não foi o seu caráter insurrecional, nem a presença de guerrilheiros armados na selva. A grande novidade de Chiapas foi, de fato, a participação ativa de *tzeltales*, *tzotziles*, *tojolabales* e muitos grupos indígenas com plena consciência de seu pertencimento étnico. Por envolver indígenas que não falavam espanhol, o primeiro comunicado realizou-se em língua tzotzil em um caso e tzeltal em outro. Também houve um comunicado em inglês, o que denota o caráter lúdico, midiático e globalizado do conflito. (BENGOA, 2004: 102-103)

No entanto, o conceito de autonomia manejado nessa época, era aquele baseado na homogeneidade étnica da população de um território determinado, além de um alto grau de isolamento espacial, como observado naqueles indígenas (aborígenes) sobreviventes nos países desenvolvidos, onde houve pouco ou nenhum contato biológico⁶⁹. E este era um ideal especialmente difícil de ser implementado em territórios multiétnicos, a não ser em territórios isolados como os da Comarca Kuna, no Panamá ou da costa atlântica na Nicarágua. Assim foi inevitável uma revisão do conceito, adequando-o segundo às diferentes situações dos povos indígenas em cada país. (BENGOA, 2009: 9-11)

A compreensão da passagem do conceito de “campesino” para o de “indígena” é fundamental nesta etapa, já que no período de afirmação dos Estados nacionais na América Latina foi preciso abafar as dimensões étnicas, relegando-as ao plano do “folclore”, a fim de sedimentar uma cidadania única de caráter nacional. Como exemplo, as revoluções mexicana e boliviana, as reformas agrárias chilena e peruana, se fizeram todas em nome do campesinato, ou seja: os indígenas foram abafados e refugiaram-se na condição de cidadãos rurais. Mas a partir da crise dos Estados nacionais e do fracasso das reformas agrárias, surge um movimento de reetnificação do campesinato indígena: de campesinos, passam a denominar-se indígenas e ganhar visibilidade como

⁶⁸ Vale salientar que, embora de feições anarco-socialistas de aparente radicalismo e ataque ao Estado, este não era a meta central do movimento Zapatista, que estabeleceu como seus principais objetivos: lutar pelos direitos indígenas negados pelo Estado, construir uma rede de resistência ao neoliberalismo tão prejudicial aos povos indígenas, e estabelecer uma nova nação que incluísse os povos indígenas. Quando o subcomandante Marcos foi encontrar-se com o governo mexicano, nas primeiras negociações entre este e o governo zapatista, levou uma bandeira mexicana bordada pelos indígenas, para demonstrar que a tentativa seria estabelecer um nível de autonomia política, econômica e cultural dos povos indígenas sem romper com a soberania do Estado.

⁶⁹ A exemplo dos casos da Nova Zelândia, Suécia, Dinamarca, Finlândia, dentre outros.

uma porção particular do “povo”, da nação, reivindicando sua autonomia. (BENGOA, 2009: 12)

Com efeito, sob os Estados oligárquicos latino-americanos, a condição social da maioria dos índios era a escravidão doméstica nas cidades e agrário doméstica no campo. Tal situação foi consequência do despojo contínuo de suas terras em favor dos não-índios, que foi se intensificando com a apropriação de minas, plantações e fazendas por parte do capital norte-americano. Nesse processo, a resistência do campesinato indígena foi duramente reprimida e sangrentamente derrotada, enquanto as relações de dominação inerentes à colonialidade do poder se fortaleceram. (QUIJANO, 2014: 27)

Apesar do fracasso aparente de muitos movimentos indígenas na obtenção de suas demandas específicas, é possível reconhecer uma vitória neste primeiro ciclo da emergência indígena na América Latina: ela teve o mérito de visibilizar a questão étnica de uma forma inovadora, de maneira que a partir de então, estes Estados não puderam mais se esquivar do elemento étnico presente em seu interior. Pode-se dizer então, que estava instalada a pauta dos direitos indígenas na política latino-americana. (BENGOA, 2009: 9-11)

Em verdade, a população indígena foi sempre percebida como um problema para a implantação dos modernos Estados e para a modernização da cultura. Tais novos Estados independentes da América Latina não se encaixavam no modelo do moderno Estado-nação, já que não representavam as identidades da esmagadora maioria da população: negros, índios e mestiços. Assim: *con 'el problema indígena' se constituyó el nudo histórico específico, no desatado hasta hoy, que maniató el movimiento histórico de América Latina: el desencuentro entre nación, identidad y democracia.* (QUIJANO, 2014: 20)

O segundo ciclo da emergência indígena a que Bengoa se refere, está relacionado ao desafio de se construir uma nova cidadania indígena. A partir de então, foi sendo ampliada a noção de etnicidade, que antes se referia apenas aos indígenas que viviam nas comunidades indígenas e não englobava parte importante de grandes contingentes que habitavam as cidades. Aos poucos foi sendo construindo o conceito de povo indígena como os habitantes de um “território etnizado”, que se sentissem pertencentes à identidade indígena. Neste processo, observa-se a concomitante alteração no âmbito institucional do Estado, o que demonstra que ele também foi se etnificando. Exemplo premente é da mudança de um indigenismo que entendia a ação do Estado sobre as populações indígenas como algo a ser realizado por agências especializadas, por meio

de políticas especiais, para a possibilidade do exercício do poder político do Estado pelos próprios líderes indígenas. (BENGOA: 2009, 13)

Ainda que os povos indígenas sejam associados ao âmbito rural, o crescimento da população indígena nas zonas urbanas é uma realidade cada vez mais evidente, diante das transformações das estruturas produtivas, da deterioração das economias camponesas, da perda das terras comunitárias, da carência geral de recursos. Assim, a intensa migração indígena do campo para as cidades acaba transformando os padrões com que antes se analisavam o fenômeno.

Este segundo ciclo (que está ainda em formação) tem a ver com a presença indígena nos centros urbanos. A mobilidade espacial e a experiência cotidiana nas sociedades multiculturais acabaram ampliando o conceito de etnicidade, e tal ampliação da consciência étnica gerou uma ressignificação da comunidade de origem. Muitos indígenas vivem hoje no campo e na cidade ao mesmo tempo, e são muitos os povos rurais ou comunidades que sobrevivem dos recursos que enviam os migrantes. Estes migrantes constroem suas casas para o dia em que possam regressar para 'morrer com seu povo', e são estes territórios que se etnicizaram, ou seja, se impregnam de sentidos culturais e sagrados. (BENGOA, 2009: 18, 19)

O território originário, a mãe terra, el 'mapu', el 'pueblo', adquire um crescente papel simbólico e cerimonial. É o espaço do sentido. Neste território se reproduz a cultura dispersa na diáspora. As cerimônias congregam aos migrantes que vivem nos quatro pontos cardinais, Estados Unidos, Europa, as capitais, e o mundo globalizado. (BENGOA, 2009: 18)

A etnicidade de hoje é diferente da cultura camponesa das antigas comunidades rurais, onde se vivia a cultura, sem necessidade de representá-la. Atualmente ocorre uma reconstrução, uma reinterpretação das culturas e identidades indígenas tradicionais a partir da vida num espaço de multiculturalidade. (BENGOA, 2009: 17; BELLO, 2004: 54-59)

Talvez aí resida a enorme capacidade de resistência existente nos territórios indígenas a aceitar o ingresso de capitais extrativos, planos de modernização e desenvolvimento. A terra não é um espaço comercial onde se possa realizar qualquer tipo de atividade econômica. Ela é antes um território étnico, o pano de fundo das culturas, das formas tradicionais de vida, e o local para onde os jovens regressam após períodos de trabalho na cidade.

A migração indígena em muitos casos pode significar morte cultural, assimilação e discriminação, uma vez que a cidade não oferece condições propícias para o desenvolvimento das identidades indígenas. No entanto, eles têm demonstrado uma

adaptação contínua, uma reinvenção e uma grande força criativa para manter vivos os seus laços de parentesco, sua língua de origem, seus vínculos sociais e emocionais.

Com efeito, a globalização é produtora de novos discursos de identidade e de mobilizações pela autonomia de diversos grupos minoritários em muitas partes do globo. Globalização e particularismos aparecem como processos concomitantes e altamente complexos. (BENGOA, 2000: 36-38)

A migração de grandes contingentes indígenas para as cidades não deve ser entendida apenas como um dado, mas como a demonstração das mudanças profundas que estão ocorrendo nas sociedades indígenas. A mobilidade desses sujeitos tem gerado novas realidades, em que comunidades extraterritoriais constroem pontes simbólicas, mercantis, culturais e sociais. A migração indígena cria novas dinâmicas e novas territorialidades no espaço urbano, que implicarão a construção de novas formas de cidadania. (BELLO, 2004: 59)

Assim, em resumo, tem-se que a primeira fase do ciclo da emergência indígena teve o mérito de instaurar a questão da etnicidade na América Latina, de modo que a partir de então, os Estados não pudessem mais se esquivar do elemento étnico. Pouco a pouco, esta etapa ceder lugar a uma segunda fase, mais complexa e ainda em curso: a construção de uma nova forma de cidadania indígena, dentro de Estados que acomodem efetivamente a mais de uma nação. Tal feito implicará uma revisão do eurocentramento do padrão de poder, onde certo tipo de nacionalidade dominou e colonizou as demais, mesmo quando estas eram maioria.

3.2.2.

O Movimento Indígena ativo e transnacionalizado

A atuação dos povos indígenas enquanto atores da política global é tema bastante complexo, envolvendo outros conceitos, tais como nações, comunidades e grupos étnicos. Em realidade, um Movimento Indígena Transnacional – enquanto algo homogêneo, consistente e contínuo – existe apenas no sentido nominal. Assim sendo, nada assegura que dito movimento a que nos referimos aqui, esteja sempre orientado a partir das mesmas perspectivas ou com vistas ao mesmo horizonte. De todo modo, pode-se afirmar que a globalização e seus efeitos são o pano de fundo, o campo de ação histórica para o seu despontar.

Embora a dimensão transnacional das ações coletivas não seja uma novidade, seu estudo por parte dos teóricos das Relações Internacionais por muito tempo foi inexistente ou escasso.

Os povos indígenas como atores da política global entram em cena dentro de um amplo contexto da globalização e da governança global, como já anteriormente citada, compreendida como uma série de regulações políticas dotadas de efetividade, sejam elas estatais ou não, com ou sem governo. (ROSENAU, 2000). Nesse sentido, importa pensar sobre os processos históricos que conduziram a um aumento nos recursos de poder (materiais e simbólicos) dos povos indígenas. O quadro sinótico abaixo retrata alguns dos momentos que ajudaram no fortalecimento dos povos indígenas e no aumento de sua visibilidade perante a opinião pública mundial. Do lado esquerdo o acontecimento ou processo em curso (entre o século XX e o início do século XXI) e suas consequentes transformações estruturais para a política global (adaptado de URT, 2011 b: 7):

Acontecimento:	Consequências:
Vitória dos aliados na 2ª Guerra Mundial	<ul style="list-style-type: none"> • Banimento do racismo como instituição política legítima; • Surgimento de um regime global de Direitos Humanos;
Descolonização afro-asiática	<ul style="list-style-type: none"> • Início da superação da ideia de que os povos indígenas seriam 'sociedades liminares', fadadas ao desaparecimento;
Fim da Guerra Fria	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação das possibilidades de ativismo político por entidades subnacionais e por ONG.s;
Crise do desenvolvimentismo	<ul style="list-style-type: none"> • Conquista de legitimidade dos povos indígenas para atuarem como co-protagonistas na cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento;
Emergência da questão ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Vigência do paradigma de que os povos indígenas não são culpados, mas potenciais agentes e parceiros na gestão de problemas ambientais;

Processos de 'globalizações'	<ul style="list-style-type: none"> • Revolução informática; • Reforço de uma emergente 'sociedade civil global' (polêmica e questionável) • Surgimento de um Direito Humanitário, com ingerências (também bastante questionáveis)
------------------------------	--

Partindo de uma tipologia de formas de ação coletiva transnacional, Kathryn Sikkink (2003) identifica 4 principais: a) as ONG's transnacionais, b) as redes de ativistas (advocacy) transnacionais, c) as coalizões transnacionais e d) os movimentos sociais transnacionais.

Segundo ela, as ONGs transnacionais têm um maior nível de formalização e são mais profissionalizadas do que os movimentos sociais. Além disso, contam com pessoa jurídica e pessoal remunerado, e tem uma estrutura de membros de mais de um país. As outras três tipologias (redes, coalizões e MS) são configurações de atores não estatais que supõem diferentes níveis de vinculação e mobilização. Como já ressaltado anteriormente, a ideia de redes para Keck e Sikkink (1998) está relacionada a uma comunicação intensa de discursos e valores comuns, de serviços e informação, entre um conjunto de atores cujo vínculo ultrapassa as fronteiras nacionais. No caso das coalizões, pode-se dizer que elas relacionam-se a uma coordenação de táticas e estratégias entre diversos países, para promover algum tipo de mudança social.

Os membros das coalizões e redes regionais e internacionais podem ser definidos como um conjunto relevante de atores operando em um campo de atividade. No entanto, ainda que as ONGs sejam os atores principais das redes e coalizões transnacionais, outros atores poderiam estar aí incluídos, a exemplo de centros de pesquisa, organizações regionais, e até mesmo Estados. (SIKKINK, 2003: 306)

Por fim, um MS transnacional seria

um conjunto de atores vinculados entre si atravessando fronteiras nacionais, com objetivos e solidariedades comuns, que tem a capacidade de gerar ações coordenadas e sustentadas de mobilização social em mais de um país para influenciar publicamente em processos de mudança social. (SIKKINK, 2003: 305)

Sem embargo, a autora defende que para configurar um movimento social transnacional os atores devem estar unidos por laços e objetivos comuns, ser capazes de coordenar ações em mais de um Estado, contando com a participação mínima de

“ao menos 3 países”. Ou seja, segundo esta definição, um MS transnacional se torna a tipologia de ação coletiva transnacional mais difícil e incomum.

Este conceito reduz bastante a possibilidade de existir na prática um MS transnacional, porque o condiciona o sempre a essa transposição geográfica de Estados, limitando bastante o uso do termo.

Mais rico seria pensar que, ao estabelecer relações com outros atores internacionais de modo a gerar impactos dentro e fora do movimento, este já se transnacionaliza. Partindo do pressuposto que ele transita para além da escala local, alcançando a regional, a nacional e a internacional, considera-se um contexto mais amplo, que permite dizer que a transnacionalização de um MS ocorra ancorada nos processos de globalização, pela mecânica das redes, pela existência de foros regionais de proteção aos direitos humanos. Ao raciocinar desta forma, o conceito se torna mais maleável, e permite identificar um MS transnacional ainda que seus membros não atuem em mais de um país, sendo legítimo apenas que se construa uma identidade compartilhada entre seus membros, e destes com atores não-estatais, de modo que isto flua e transite numa dimensão transnacional.

Contudo, note-se que, mesmo flexionando a questão da territorialidade dentro do conceito proposto por Sikkink para MS transnacional, suas ideias ainda são muito válidas para pensá-lo, como por exemplo, a percepção de redes como estruturas comunicativas, que possibilitam ações estratégicas e difusão de ideias e valores.

Assim sendo, a noção proposta por Sikkink para as redes, já discutida anteriormente, pode ser aqui mais útil para a análise do processo de transnacionalização do movimento indígena. Como todo MS, ele não é uno nem homogêneo, e a sua diversidade requer uma constante negociação entre seus membros, entre as várias identidades e propostas, entre as formas tradicionais de política e as novas formas, que, não raras vezes entram em choque.

Apenas para ilustrar esta alteração no modo de representação indígena, saliente-se o modo como antigas lideranças locais vêm sendo chamadas a atuarem em conjunto com uma geração mais jovem de ativistas indígenas que, tendo saído de suas comunidades e passado pelo sistema educativo formal, retornam a elas como uma ‘elite intelectual indígena’ ciente da importância de se construírem redes de organizações e alianças para lidar com os problemas ‘modernos’. Enquanto os ativistas locais se preocupam mais com a solução imediata de problemas concretos, os intelectuais se voltam à consolidação de instituições a médio e longo prazo, e estes enfoques diferentes entre estratégias e táticas – apesar de complementares – acabam dando muitas vezes

a impressão de um movimento indígena muito fragmentado. (STAVENHAGEN, 1998: 413-414)

Mas apesar da sensação de fragmentação, a organização em redes – entendidas aqui enquanto estruturas comunicativas – tem possibilitado uma ampla e rica articulação de experiências. Além de organizar reuniões e difundir suas ideias e objetivos, as organizações indígenas também tem negociado com as autoridades públicas, enviado representantes para as Conferencias Internacionais, peticionado junto a tribunais regionais de direitos humanos e não raro, recebido ajuda financeira de agências internacionais. Este ponto do financiamento é um tantinho obscuro e faz surgir um incômodo sobre o grau de representatividade dessas organizações em relação aos povos indígenas. Esta é uma crítica recorrente e acredita-se, bastante pertinente e que deva ser explorada em outro momento.

No entanto, se é certo que em muitos momentos as organizações indígenas foram e são estruturadas de cima para baixo – por elites intelectuais indígenas que não tinham uma base “popular”, também é verdade que cada vez mais estão sendo oportunizadas construções genuinamente representativas dos interesses dos povos indígenas, através de um processo complexo de mobilização e organização de ações coletivas indígenas de baixo para cima (GOMEZ) contra-hegemônicas (SOUSA SANTOS) *bottom-up* (FALK, RAJAGOPAL) desde abajo (RODRIGUEZ GARAVITO), ou como se queira chamar.

Com efeito, as organizações indígenas têm enfrentado problemas interligados: o papel do movimento indígena no marco dos conflitos e da articulação de seus interesses na sociedade nacional a partir da aliança estratégica com outros movimentos. Especialmente na América Latina, onde boa parte das comunidades indígenas são comunidades rurais, tendo, pois, muito em comum com as demandas campesinas sobre o direito à terra e à água, por exemplo. Assim, temas como a reforma agrária, o acesso aos mercados e o preço dos subsídios agrícolas são recorrentes e urgentes e tornam essencial a formação de redes de alianças entre estes movimentos.

Della Porta e Tarrow (2005) discorrem sobre como os MS estão reagindo às mudanças de poder, em termos de suas estruturas organizacionais, seus quadros de ação coletiva e identidades e seus repertórios de ação. Chegam os autores à três importantes processos de transnacionalização, que eles chamam de 1) *difusão*, ou seja, disseminação de ideias, práticas e movimentos de um país para o outro; 2) *domesticação*, que significa a repercussão em território nacional de conflitos que tem

sua origem no exterior; e 3) *externalização*, que tem a ver com o desafio para as instituições supranacionais de intervir em problemas ou conflitos.

Os três processos acima são importantes, mas os autores salientam que o surgimento de movimentos com foco na 'justiça global', podem apontar mudanças adicionais aos processos antes descritos. A novidade mais interessante estaria, pois, na 'ação coletiva transnacional', entendida por eles como *campanhas internacionais coordenadas por parte de redes de ativistas contra atores internacionais, Estados ou instituições internacionais*⁷⁰. (DELLA PORTA e TARROW, 2005:7)

As forças subjacentes ao desenvolvimento da ação coletiva transnacional podem ser explicadas, segundo os autores, a partir de três ordens de fatores: ambientais, cognitivos e relacionais. Vejamos.

1) Mudanças no ambiente internacional (*environmental change*) – para os autores, três mudanças ajudaram na produção de ações coletivas transnacionalizadas. Em primeiro lugar, o colapso do bloco soviético pode incentivar o despontar de ações não-estatais antes bloqueadas pela Guerra Fria. Houve uma onda de apoio governamental para as ONGs, e um avivamento da ajuda humanitária pelo mundo. Em segundo lugar, o rápido desenvolvimento das tecnologias informáticas e o baixo custo das viagens possibilitaram aos atores de movimentos se comunicarem e fluírem através das fronteiras, originando uma espécie de ativismo migrante. Em terceiro lugar, houve um aumento estrondoso no poder das Empresas Transnacionais (ET) e das instituições e tratados que regulam a economia internacional, cenário que passou a ser encarado como uma ameaça pelos ativistas e para amplos setores da população mundial. Ao mesmo tempo essa internacionalização do ambiente global produziu oportunidades para ativistas do Norte e do Sul do globo para uma ação coletiva concertada. Por isso, essa gama de alterações combinadas, trouxeram o que os autores denominam de 'internacionalismo complexo' (*complex internationalism*).

⁷⁰ Tradução livre do original: Transnational collective action is the term we use to indicate coordinated international campaigns on the part of networks of activists against international actors, other states, or international institutions. Como exemplo, trazem o seguinte: Both in Western Europe, where it takes a more institutionalized form, and outside Europe, where more vigorous forms have developed in recent years, we see it developing out of the more traditional forms that we have outlined above. We can vividly illustrate this development of new forms from old with the example of anthropologist Hilary Cunningham, who has studied activism on the U.S./Mexican border for over ten years. She began in the early 1990s by studying the "border crossing" of a group of activists linked to the U.S. Sanctuary movement, who offered safe havens to Central American refugees. She compares this experience to more recent activism to reduce the negative effects of the NAFTA agreement. Between these two episodes, both occurring on the same border and involving the same populations, Cunningham observed a shift from a state-centric movement to a transnational coalition. In fact, as the movement developed, the role of the state was transformed for its activists. This transformation developed out of environmental, cognitive, and relational changes. We can use these categories to examine the forces behind the development of transnational collective action. (DELLA PORTA e TARROW, 2005:7)

2) Mudanças cognitivas (*cognitive change*) – como os MS são atores “reflexivos”, suas experiências internacionais foram sendo analisadas criticamente, originando planos de ação coletiva. Desse modo, táticas que pareciam ter sucesso em mais de um local foram sendo institucionalizadas, a exemplo das manifestações por ocasião das reuniões periódicas de grandes instituições internacionais, primeiro dentro da Europa, na década de 90, e posteriormente de modo global, contra o Banco Mundial, o FMI, a OMC. Surge o contraponto do Fórum Econômico Mundial em Davos, a primeira edição do Fórum Social Mundial, em 2011, na cidade de Porto Alegre.

3) Mudanças relacionais (*relational change*) – alteração nos mecanismos que estão reunindo atores nacionais em coalizões transnacionais⁷¹. Dizem o seguinte: *a existência de organismos internacionais como alvos ‘verticais’ comuns auxiliaram na produção da formação ‘horizontal’ de coalizões transnacionais através das redes de ativistas que se formaram em torno deles*⁷². (DELLA PORTA e TARROW, 2005: 9) Também houve uma resistência expressiva construída em torno das cimeiras econômicas de Davos e outros locais, as denominadas *counter-summits* que tem uma vantagem interessantíssima em termos de ligações transtêmáticas entre organizações de movimentos transnacionais.

Em síntese, num balanço acerca das potencialidades e limites da ação coletiva transnacional, nota-se que ela conduziu a criação de redes transnacionais, de estruturas organizacionais e de enquadramento de identidades transnacionais. Certamente os MS mantiveram a sua ligação nacional, mas é notório o modo pelo qual também tem interagido cada vez mais transnacionalmente, e trabalhado juntos com sucesso em arenas supranacionais. Desta forma, nos novos MS transnacionais, as tensões entre organizações e indivíduos diferentes são minimizadas pela criação de uma identidade flexível, e assim, *se os movimentos antigos enfatizavam a igualdade (...) os ativistas nas mobilizações transnacionais contemporâneas enfatizam a diversidade como um recurso positivo para os atores coletivos*. Campanhas comuns podem forjar a base para um entendimento compartilhado da realidade externa, e a identificação com causas globais não exclui outros tipos de identificação, já que apesar dos múltiplos pertencimentos, os ativistas enfatizam o papel da subjetividade e do envolvimento individual. (DELLA PORTA e TARROW, 2005: 240)

⁷¹ Como exemplo destas mudanças relacionais, citam as organizações indígenas e de direitos humanos, que coordenaram seus esforços e obtiveram acesso à Organização das Nações Unidas. Também citam as coalizões transnacionais do movimento de mulheres.

⁷² Tradução livre do original: *the existence of international institutions as common ‘vertical’ targets has helped to produce the ‘horizontal’ formation of transnational coalitions through the networks of activists that form around them.*

Della Porta examina a emergência de uma identidade transnacional com enfoque no papel do indivíduo e na dimensão subjetiva, que faz uso de novas táticas (desde ações mais violentas como o uso de ações teatrais) e na forma como distintas áreas se unem em torno de uma bandeira comum, uma bandeira mais ampla, como é o caso dos movimentos pela 'justiça ambiental' ou pela 'justiça global'⁷³.

Importante exemplo da transnacionalização de um MS é trazido por Ana Carolina Delgado⁷⁴ em sua pesquisa sobre o movimento dos seringueiros da Amazônia. Segundo ela, a transnacionalização do movimento se deu ao fato de que, o conteúdo da mensagem – a proteção da floresta tropical – foi direcionado a uma questão mais ampla – a defesa uma causa ambiental global. Deste modo, o movimento transcendeu a localidade, já que o tema mais amplo, percebido como relevante pelos demais atores, despertou a solidariedade em outras dimensões, o que possibilitou o estabelecimento de relações transfronteiriças que ultrapassaram a dimensão local do movimento.

Keck e Sikkink tem um enfoque muito interessante, pois ressaltam a importância de combinar as visões dos teóricos racionalistas e dos construtivistas nas Relações Internacionais. Os primeiros reconhecerão a linguagem dos incentivos e constrangimentos, as estratégias, as instituições e regras. Os últimos reconhecem o valor das normas, das relações sociais e dos conhecimentos intersubjetivos. Dessa forma, se valendo de ambas as dimensões, elas enfocam a interação complexa entre os atores, a construção intersubjetiva de quadros de significados, a negociação e a maleabilidade de identidades e interesses. Assim, a rede de ativistas incorpora elementos de agente e estrutura, simultaneamente, uma vez que *podem operar estrategicamente dentro do universo mais estável de entendimentos compartilhados ao mesmo tempo em que tentam reformular certos significados contestados*. (KECK e SIKKINIK, 1998: 5)

As autoras desenvolveram os modelos bumerangue e espiral como esquemas de interação entre estruturas de oportunidades nacionais e internacionais. Para isso, se valem do conceito de Tarrow (1994, 1996) de estrutura de oportunidades como sendo dimensões congruentes do entorno político que incentivam que as pessoas façam parte de ações coletivas, já que interferem nas chances de sucesso ou fracasso. Ainda que

⁷³ Sobre o movimento de justiça global veja: DE FAZIO, Marcia Cristina Puydinger. *Relações Internacionais contemporâneas e atores não-estatais: o protagonismo de resistência do Movimento de Justiça Global*. Tese, doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. 2016.

⁷⁴ DELGADO, Ana Carolina Teixeira. *Seringueiros: da luta pela terra à proteção da floresta tropical: um estudo sobre o processo de transnacionalização do movimento*. Dissertação, mestrado. Rio de Janeiro: PUC- Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

não sejam sempre formais nem permanentes, estas estruturas de oportunidades políticas não são só aproveitadas pelos ativistas sociais, mas também são geradas por eles. Para ele, o papel do Estado não deve ser desconsiderado na análise sobre fatores que explicam o sucesso das formas independentes de ação coletiva.

O modelo bumerangue tem a ver com o construtivismo de normas, já que seu enfoque está nas redes como objeto de estudo. Possibilita, assim, análise da mudança cognitiva que sucede entre os atores não-estatais envolvidos na contenda. Já o modelo espiral está mais interessado na mudança da estrutura doméstica e na formação da identidade do Estado. O modelo espiral tem em si o padrão bumerangue, porém reformulado. A diferença parece estar no enfoque dado pelas autoras aos resultados atingidos pelas redes quanto à modificação da estrutura de oportunidades, principalmente a interna. Assim, o modelo espiral se move para além do efeito bumerangue porque *teoriza os processos pelos quais os países se movem de uma estrutura de oportunidades doméstica fechada para uma aberta, e como tais processos afetariam a natureza do ativismo transnacional* (Sikkink, 2005:163).

O comportamento dos Estados e das Organizações Internacionais é um excelente termômetro para medir o impacto da ação coletiva. Porque, não obstante a crescente influência e protagonismo dos atores não-estatais, o Estado é ainda o principal agente, a figura de maior poder e autoridade do mundo contemporâneo. Dessa forma, não se pode perder de vista que as práticas e as normas dos Estados (sobretudo os hegemônicos) seguem tendo efeitos poderosos na arena internacional e nacional. Além disso, os ativistas com frequência estão interessados em transformar as políticas públicas, por isso, por mais que se dirijam ao campo transnacional, retornarão ao campo nacional, ou seja, utilizarão a mobilização transnacional para conseguir um objetivo a nível nacional.

A natureza da interação entre as estruturas de oportunidades políticas regionais e internacionais e a estrutura de oportunidades do destinatário da ação – seja ele um Estado ou uma OI – são fatores cruciais para o impacto e a efetividade da ação coletiva nacional. Em determinadas situações, os MS nacionais e as redes transnacionais aliadas a eles são vitais para chamar a atenção para determinada questão e colocá-la na agenda de discussão. Em outros casos, as redes transnacionais se valeram de temas que já estavam na agenda internacionais (como Direitos Humanos, p.e.) e realizaram campanhas em certos países. Há também situações em que os movimentos sociais transnacionais levantam questões ou críticas formuladas no âmbito científico e de análise de políticas mais amplos e traduzem em uma demanda específica. Por exemplo,

a questão do impacto negativo e aos resultados nefastos da construção de grandes represas (hidrelétricas?), que se transforma na reivindicação objetiva para que o Banco Mundial realize análises detalhadas do impacto ambiental desses grandes projetos, antes que decida financiá-los. (SIKKINK, 2003: 318)

A existência de normas internacionais combinadas com a ação coletiva transnacional tem mais chances de produzir efeitos do que a ação coletiva sem o aporte das normas internacionais, assim como a ausência de ambos provavelmente não gerará mudanças. (SIKKINK, 2003: 218-319)

A abertura das instituições internacionais tem variado ao largo do tempo segundo áreas temáticas e regionais do mundo. O contexto institucional após a 2ª Guerra Mundial foi muito mais denso e pluralista que o período entre as duas grandes guerras. Assim como a época posterior ao ano de 1970 foi muito mais densa que o decênio 1950. Sem contar que o pluralismo regional e internacional sempre pode variar em relação às questões de que se trate. A teoria dos regimes internacionais demonstra que as questões internacionais e a sua variação tem relação com o grau de institucionalização das normas, regras e procedimentos. Assim, o regime da dívida pode ser mais forte do que o regime dos direitos humanos, em razão de que tenha mais mecanismos para efetivar o cumprimento de suas regras. Por outro lado, o contexto institucional internacional em matéria de direitos humanos pode ser mais acessível que em matéria de dívida. Assim também a estrutura de oportunidades políticas vai variar conforme a região, conforme a densidade e abertura das instituições regionais, a Europa sendo a mais densa, seguida pelo Sistema Interamericano e depois África, Ásia e Oriente Médio. (SIKKINK, 2003: 218-319)

De modo geral, as instituições internacionais mais fechadas aos atores não estatais são aquelas relacionadas aos temas de finanças, comércio e segurança. Basta observar o sistema de votação do Conselho de Segurança das Nações Unidas em relação ao modo de votação que ocorre no bojo da Assembleia-Geral, por exemplo. São lógicas totalmente distintas, esta última utiliza o critério um Estado/um voto, enquanto aquele ainda conserva o poder formal de veto.

Retomando a tentativa de formular um conceito para o Movimento Indígena Transnacional, a análise de Alison Brysk parece bastante promissora, na medida em que a autora o concebe como *uma série de indivíduos (antropólogos, juristas, cientistas e religiosos), organizações indígenas e grupos de apoio não-indígenas que se mobilizam para promover avanços na autonomia e na participação dos índios tanto em suas sociedades como no sistema internacional.*(2000: 69)

Tem-se então, dentro deste conceito, uma rede de atores indígenas e não-indígenas, estatais e não-estatais, que combinam diferentes plataformas de atuação e compartilham espaços de diálogo.

A violência contra os povos indígenas, seja concreta ou simbólica, é algo que está presente em todos os países da América Latina. Nesse sentido, João Nackle Urt pontua que o conflito que determina os atores do Movimento Indígena Transnacional é a *colonização, cuja feição contemporânea é a continuação da assimilação homogeneizante do índio na cultura ocidental capitalista, em nome dos supostos benefícios de uma inserção na economia de mercado.* (2011 a: 8-9) Para ele, o princípio de identidade⁷⁵ do Movimento Indígena Global é composto por dois elementos: as narrativas históricas de sobrevivência em condições de opressão colonial e a conexão com a terra.

Portanto, é necessário refletir não somente sobre formas de responsabilizar os agentes, mas também sobre como barrar a repetição dessas práticas, buscando, para tanto, perceber que as violações dos direitos dos povos indígenas, onde quer que ocorram, possuem convergências significativas. É evidente que o contexto local é importante, porém, aqui, é preciso perceber que por trás de distintas reivindicações existe quase sempre um mesmo pano de fundo, como por exemplo, a disputa de grandes empreendimentos econômicos por territórios de comunidades indígenas.

O Movimento Indígena possui um contorno bastante interessante e peculiar em relação aos demais movimentos sociais. Isto porque são sociedades organizadas fora do paradigma da modernidade, e cada povo indígena tem sua ordem baseada em costumes, usos e tradições que lhes são próprias. Mas ao compartilharem esse aspecto em comum (que é essa condição de estar 'fora' do padrão ocidental moderno da linguagem dos Direitos) eles passam a lutar juntos, pelo direito de cada povo individualmente. E assim, ao se reorganizarem para além de suas estruturas tradicionais, num formato 'aceito' pela modernidade (ou seja, a forma de um Movimento Social), eles conquistam de volta o reconhecimento de suas estruturas tradicionais. (SOUZA FILHO, 2016)

⁷⁵ Dentre os referenciais teóricos utilizados pelo autor para trabalhar a transnacionalização do Movimento Indígena, estão as formulações de Touraine cuja concepção acerca do Movimento Social envolve a combinação três princípios: identidade, oposição e totalidade. O princípio de identidade ocorre bem depois da formação do movimento e significa a definição do ator por ele mesmo. O princípio de oposição tem a ver com a identificação do adversário do movimento (no caso do MIT, isso tem variado em cada tempo histórico). Por fim, o princípio da totalidade, que é o sistema de ação histórica cujos adversários disputam entre si a dominação. Para João Urt, o princípio da totalidade do MIT é a globalização por meio de sua face operacional, a governança global. (2011 a, p. 9-10)

O aspecto transnacional do Movimento Indígena parece estar, portanto, de um lado na globalização e na sua articulação em redes – que auxiliou na sua projeção (para além das esferas locais); e de outro, no pano de fundo comum compartilhado em defesa de sua autodeterminação enquanto coletivos diferenciados, e em resistência ao modo desenfreado de destruição dos recursos naturais em nome de estratégias desenvolvimentistas a que todos os povos indígenas, em maior ou menor grau, vem sendo submetidos.

3.2.3.

A especificidade do Movimento Social dos Povos Indígenas: a articulação entre o aspecto sócio-econômico e as questões identitárias

O que fundamenta a ação coletiva indígena? Seriam as lutas pelo acesso aos bens, aos moldes do recorte marxista de classes? Ou seria o aspecto identitário, com vistas ao reconhecimento cultural?

Para Quijano (2014), a maior parte da literatura refere-se às questões indígenas a partir de temas relacionados à identidade, enquanto são incipientes outras linhas de reflexão acerca das ações indígenas latino-americanas, em particular sobre as formas de controle do trabalho e da autoridade coletiva. Tal enfoque nas questões identitárias do Movimento Indígena, teria como efeito mantê-lo distante das reais questões de poder, e, conseqüentemente, fazer com que não sejam discutidas as questões mais decisivas, tais como a sua relação com o Estado-nação e a Democracia.

O fato é que a ação coletiva indígena envolve uma série de fatores complexos. Tais atores sociais buscam ser reconhecidos em suas identidades sociais, e reivindicam tanto recursos materiais – terra, água, manejo da biodiversidade – como direitos coletivos, direitos políticos e de participação efetiva na vida nacional. É comum que se faça uma separação entre as demandas ditas ‘étnicas’ e as demandas ‘de classe’, em termos de definição de critérios e significados com que os sujeitos vão negociar com o Estado, mas a que se referem tais demandas étnicas? Seriam parte das demandas de classe? Seriam um modo de diminuir ou ocultar as reais lutas de classe, conforme alerta Quijano?

Talvez seja interessante empreender uma análise combinada de ambos os aspectos, a fim de perceber que demandas de classe e demandas étnicas não são incompatíveis, ao contrário, são complementares entre si, e trazem a efetividade necessária às lutas indígenas. Tanto as questões identitárias (lutas por reconhecimento)

quanto às políticas econômicas (lutas por redistribuição) são cruciais para uma compreensão mais abrangente da ação coletiva indígena.

a) O aspecto sócio-econômico: a luta pela redistribuição dos recursos materiais

Há um intenso debate a respeito de como enquadrar a ação coletiva dos povos indígenas: como uma classe social subordinada e explorada ou como povos culturalmente oprimidos? Tal debate, entre etnia ou classe, traz implicações para as estratégias e os objetivos do movimento indígena e para a sua relação com outros movimentos sociais. Ao se considerar os povos indígenas apenas como um segmento do campesinato explorado, a solução estaria nas lutas classistas, sem levar em conta a questão cultural. Por outro lado, a ênfase na identidade étnica poderia diluir ou omitir a situação de classe.

O despontar da consciência indígena relaciona-se, dentre outros fatores, ao desencanto generalizado com as políticas econômicas desenvolvimentistas tradicionais que passaram a ser aplicadas pelos Estados e organizações multilaterais desde o final da segunda guerra mundial, e especialmente a partir dos anos de 1980. A promessa de um “desenvolvimento econômico” que traria melhores níveis de vida e maior inclusão aos pobres não se concretizou, e, aliás, em relação aos povos indígenas houve um retrocesso em termos de direitos. Sua situação foi então se deteriorando, uma vez que, ao serem incorporados ao setor “moderno” da economia, foram perdendo seus meios de subsistência e sua autonomia, tornando-se cada vez mais dependentes do capitalismo de mercado. (STAVENHAGEN, 1998: 418-419)

O conceito de “modernização” – tendo sido promovido como um processo social universalizante que abarcaria todas as formas tradicionais, atrasadas ou pré-modernas de sociedades – sempre esteve profundamente ligado às ideias de desenvolvimento econômico e de construção nacional. Ocorre que, as políticas de modernização, encaradas como um antídoto ao subdesenvolvimento e à pobreza, frequentemente destruíram os recursos naturais que são habitat dos povos indígenas. Como justificativa, ao considerá-los como atrasados e destinados mesmo a desaparecer, o paradigma desenvolvimentista aparece não somente como sinônimo de progresso, mas também como algo inevitável, desejável e moralmente legítimo.

Segundo Quijano (2014) o processo de neoliberalização-globalização da América Latina trouxe questões que impactaram significativamente o Movimento Indígena, mas que ainda não foram totalmente incorporadas pelo debate.

Em primeiro lugar, o autor afirma que a rápida desintegração da estrutura produtiva em curso, produziu não somente o desemprego, mas também um processo de reclassificação social que afetou a todos os trabalhadores. A isto se associa a uma crise de identidade social especialmente naqueles setores em que a identidade era ambígua ou vacilante, empurrando-os na busca por novas identidades, a exemplo do que ocorreu entre os trabalhadores rurais indígenas dos países andinos e mesoamericanos que antes se identificavam como camponeses (ou seja, em termos de classes) e agora passaram a identificar-se como indígenas. (QUIJANO, 2014: 31)

Em segundo lugar, a globalização instaurou um novo panorama de comunicações, com um leque de recursos e meios tecnológicos, e, nesse sentido, as populações rurais e urbanas em crise de identidades sociais e de re-identificação étnica, encontraram na rede virtual um modo de reconhecer-se e identificar-se como parte de um mesmo sistema de discriminação e dominação – são os denominados processos de “desterritorialização” produzidos pelas realidades virtuais. (QUIJANO, 2014: 32)

Em terceiro lugar, a globalização gerou o enfraquecimento do Estado e sua reprivatização, processos que precarizaram a educação, a saúde pública, os serviços urbanos, a produção e proteção do emprego assalariado, além de brechar fortemente as conquistas das populações indígenas. (QUIJANO, 2014: 32)

Por algum tempo, o marxismo aparece como um guia revolucionário para a ação e a transformação histórica dos povos indígenas, embora os grupos políticos marxistas nem sempre se ocupassem com as plataformas indigenistas. Isto porque, tal preocupação implicaria no abandono de suas identidades indígenas para incorporarem-se à luta de classes como camponeses pobres e explorados. O problema é que, muitas vezes, os povos indígenas foram rechaçados como atrasados e incapazes de compreender a luta de classes, que deveria focar mais no proletariado urbano, este seria o governo ilustrado, que após o sucesso da revolução, conduziria os indígenas “atrasados” ao progresso. (STAVENHAGEN, 1998: 422)

Assim, os intelectuais indígenas acabaram por perceber que a visão marxista clássica sobre a problemática indígena, não se afastava muito do paradigma nefasto da “modernização”: ambos eram, pois, produtos do “Ocidente colonizador”. Tal ceticismo se agravou conforme alguns grupos indígenas se encontraram literalmente entre o fogo cruzado de guerrilhas esquerdistas e exércitos repressores em diversos Estados latino-americanos nos anos 80. (STAVENHAGEN, 1998: 422)

A “ideologia indianista” surge como uma alternativa, segundo Stavenhagen, ao vazio ideológico das principais filosofias políticas – sejam liberais ou marxistas – em

relação à problemática indígena. Evidentemente não é fácil falar-se em uma ideologia indigenista uma, estruturada e coerente. No entanto, existe certo número de temas que sempre aparecem como demandas específicas junto aos governos e à sociedade em seu conjunto. Funcionam como fios condutores do “indigenismo”, e se agrupam em cinco grandes itens: definição e status legal, direito à terra, participação política, organização social e jurídica e identidade cultural. (STAVENHAGEN, 1998: 423)

A perspectiva “decolonial” faz um convite bastante interessante ao diálogo entre os estudos pós-coloniais (com acento na agência cultural dos sujeitos) e o enfoque sistema-mundo (mais voltado à estrutura econômica). Isto porque ambas as perspectivas são necessárias e complementares, já que

A maioria das análises sistema-mundo focam em como a divisão internacional do trabalho é constitutiva dos processos de acumulação capitalista em escala mundial. A análise do sistema-mundo desenvolveu o conceito de ‘geocultura’ para referir-se às ideologias globais. No entanto, acreditamos que este conceito ainda se move dentro do paradigma marxista da infraestrutura/superestrutura. (...) o âmbito discursivo-simbólico que estabelece uma divisão entre populações brancas e não-brancas não é uma ‘geocultura’ no sentido de Wallerstein, mas um âmbito constitutivo da acumulação do capital a escala mundial a partir do século XVI. Isto é, não se trata de um âmbito ‘superestrutural’ derivado das estruturas econômicas, mas que forma com elas uma ‘heterarquia’, ou seja, uma articulação enredada de múltiplos regimes de poder que não podem ser entendidas pelo paradigma marxista. (CASTRO-GOMEZ e GROSFOGUEL, 2007:14)

Nota-se como pode ser promissora a troca entre ambas as correntes, de modo a não incorrer em nenhum reducionismo: nem econômico, nem culturalista.

Se para estudos culturais o sistema-mundo moderno/colonial é um sistema de significados culturais, e a luta por emancipação deve passar necessariamente pelo controle dos códigos semióticos, para os teóricos do sistema-mundo, a episteme, o imaginário, o discurso, tudo isso é derivado dos processos de acumulação capitalista. Cada um com sua dificuldade: não conseguir pensar a cultura ou não conseguir refletir sobre os processos econômicos. Aí entra a perspectiva decolonial do grupo modernidade/colonialidade (MIGNOLO, ESCOBAR, DUSSEL, CASTRO-GOMEZ) a recuperar a importância da imbricação entre os dois reinos, da cultura e do capitalismo, iluminando o ponto cego tanto do marxismo quanto da teoria pós-colonial anglo-saxônica. Só assim, finalmente o capitalismo poderá ser percebido como de fato é. Nem nem somente um sistema econômico, nem apenas um sistema cultural, mas

uma rede global de poder integrada por processos econômicos, políticos e culturais, cuja soma mantém todo o processo. Por isso precisamos encontrar novos conceitos e uma nova linguagem que dê conta da complexidade das hierarquias de gênero, raça, classe, sexualidade, conhecimento e espiritualidade dentro dos processos geopolíticos,

geoculturais, geoeconômicos do sistema-mundo. (CASTRO-GOMEZ e GROSFOGUEL, 2007:17)

A demanda dos povos indígenas relaciona-se à consolidação plena dos direitos civis e políticos, ao reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e culturais e também à efetivação dos direitos coletivos, de terceira geração, como o direito à identidade e à autodeterminação. A polarização no debate gera uma dicotomia pernicioso, aos moldes da divisão dos direitos de primeira e segunda geração, como se ambos fossem incompatíveis ou um devesse ser priorizado em detrimento de outro, quando, na verdade, somente a sua coexistência fática poderá trazer aprofundar processos verdadeiramente democráticos e cenários de efetivação completa dos direitos humanos.

b) O aspecto identitário: a luta pelo reconhecimento étnico-cultural

O tema da identidade é hoje um dos aspectos centrais de quase todos os movimentos sociais no contexto da globalização. Diante do surgimento uma variedade de movimentos que vão de progressistas a retrógrados, o assunto converte-se também em um dos mais controvertidos, ao envolver distintas tentativas de manter ou recriar o sentido de pertencimento em meio a sensação de deslocamento provocada por transformações globais intensas.

Os movimentos sociais não estão livres da produção de identidades, já que a sua existência depende da criação de um sentido de pertencimento. A identidade coletiva é tanto um produto como um impulso dos movimentos sociais: ela se constrói através da mobilização social e a mobilização social se constrói por meio dela. Nesse sentido, a identidade do movimento social é uma fonte tanto de *empoderamento* – na medida em que gera segurança e pertencimento; como de *desempoderamento* – na medida em que impõe um sentido de divisão e separação; mas nunca é um elemento neutro na realidade social. (SIMON, 2010: 205)

A emergência do movimento indígena só pode ser compreendida a partir do caráter estratégico da identidade. Com efeito, a reinvenção identitária é estratégica para os povos indígenas porque provém de um contexto novo de um Estado capitalista neoliberal que, em nome de um suposto desenvolvimento e da 'modernidade', os marginaliza, exclui e nega seus direitos. Assim, ao projetar a questão da identidade étnica, os povos indígenas têm conseguido pressionar o próprio Estado a rever suas

bases, e questionar a homogeneidade cultural e excludente para pensar um projeto de Estado plurinacional e inclusivo.

Fundamental para o entendimento do tema da identidade étnica é a compreensão de que a política dos movimentos indígenas surge sempre de contextos históricos específicos, sendo, portanto, sempre contingente, fruto de processos socialmente construídos e em permanente transformação. Assim, os indígenas reinventam suas identidades a todo tempo, recorrendo ao passado para explicar o presente, não existindo uma identidade indígena a-histórica ou imóvel. É importante levar em conta esta complexidade com que se apresenta o tema da identidade étnica no marco da ação coletiva indígena, e da impossibilidade de se construírem esquemas de análises pré-formatados.

Contribuem para o tema, as ideias de Mignolo (2008) sobre a o papel da *identidade em política*. Esclarece ele, que este conceito nada tem a ver com uma *política de identidade*. Esta distinção parece um tanto confusa, mas ele a clarifica, afirmando que uma política de identidade pode levar à intolerância e fomentar posições fundamentalistas. A identidade em política é relevante porque o controle da política de identidade reside, principalmente, na construção de uma identidade que não se parece como tal, mas como a aparência 'natural' do mundo, isto é,

ser branco, heterossexual e do sexo masculino são as principais características de uma política de identidade que denota identidades tanto similares quanto opostas como essencialistas e fundamentalistas. No entanto, a política identitária dominante não se manifesta como tal, mas através de conceitos universais abstratos como ciência, filosofia, Cristianismo, liberalismo, Marxismo e assim por diante. (2008: 289)

A política de identidade permeia todo o espectro das identidades sociais, mas a ideia de argumentar em favor do sentido da identidade em política é fundamental para uma opção descolonial. Sem esse sentido *não será possível desnaturalizar a construção racial e imperial da identidade no mundo moderno em uma economia capitalista*, diz ele. A identidade em política é condição *sine qua non* para a construção de teorias políticas e organização de ações políticas fundamentadas em identidades que foram alocadas por discursos imperiais, isto é, não havia negros até o começo do comércio massivo de escravos no Atlântico, nem havia índios no continente americano até a chegada dos espanhóis. (MIGNOLO, 2008: 289)

Uma das maiores consequências, segundo Mignolo, da *identidade em política* fraturando a teoria política de um Estado moderno consolidado sob a ilusão de ser

neutro, objetivo e 'democrático' (separado da identidade em política) é o avanço dos Estados pluri-nacionais do Equador e da Bolívia. (2008: 297)

Evidentemente, o tema das políticas da diferença é bastante controverso, tal qual o tema das políticas nacionalistas. Ambas correm o risco de incorrer no mesmo erro, ao reforçar os pressupostos que servem para reproduzir as relações de dominação, já que *uma luta social que se move dentro dos parâmetros identitário impostos pelos códigos hegemônicos, sempre correrá o perigo de renunciar ao seu compromisso com a emancipação favorecendo um acordo tácito com a dominação.* (SIMON, 2010: 206)

Exemplo disso pode ser observado em relação às reformas educacionais de países como Bolívia, Equador, Brasil, para 'incluir' povos indígenas e afrodescendentes, o que ocorre na maior parte dos casos a partir de políticas de representação que incorporam uma imagem estereotipada destes grupos e contribui para reforçar os processos coloniais de racialização. A produção dos textos escolares, a formação dos professores e a disposição dos currículos refletem um esforço do Estado para incorporar as demandas e discursos subalternos dentro de seu aparato, mas que em realidade não coloca em discussão a base ideológica da nação.

Neste sentido, Mignolo e Walsh traçam importante crítica ao 'discurso do multiculturalismo', esta lógica com que se disfarça o multiculturalismo neoliberal. Instituições multilaterais como o Banco Mundial podem debilitar e cooptar o sentido fundamental e transformativo – tal como é concebido pelo movimento indígena – da interculturalidade, e com isso não somente manter a desigualdade social, como deixar intacta a estrutura social que constrói, reproduz e mantém esta desigualdade. Para estes autores, a interculturalidade, concebida pelo movimento indígena, desvenda o jogo da diferença cultural que o discurso do multiculturalismo esconde. (MIGNOLO, 2008, 2003; WALSH, 2007)

O conceito de identidade, fornecido por Gilberto Gimenez, já nos permite identificar alguns aspectos fundamentais em torno dela, vejamos:

Identidade é o conjunto de repertórios culturais interiorizados (representações, valores, símbolos), através dos quais os atores sociais (individuais ou coletivos) demarcam suas fronteiras e se distinguem dos demais atores em uma situação determinada, dentro de um espaço historicamente específico e socialmente estruturado. (GIMENEZ, 2002: 38)

Em primeiro plano, é possível perceber a relação entre identidade e cultura. A identidade surge a partir da vontade de certos atores sociais de distinguirem-se socialmente, e o fazem através de uma reelaboração subjetiva e uma interiorização

seletiva de certos elementos culturais. Em segundo lugar, a identidade será sempre fruto de uma situação relacional, já que ela não existe em si, nem para si, somente para sujeitos e atores sociais. Por último, a identidade não é nem totalmente objetiva (como querem as concepções objetivistas da identidade) nem totalmente subjetiva dos agentes sociais, ela é uma construção social que se realiza no interior de marcos sociais que determinam a posição dos atores e orientam suas representações e ações. (GIMENEZ, 2002: 37-39).

Fica evidente também, a importância da identidade enquanto demarcação e autonomia, a vontade de ser reconhecida pelos demais atores sociais para então poder existir socialmente. A identidade será sempre o resultado de uma espécie de negociação e auto-afirmação entre 'autoidentidade' (identidades percebidas internamente, identidades privadas ou subjetivas) e a 'exoidentidade' (aquelas externamente imputadas, identidades objetivas ou públicas). (GIMENEZ, 2002: 39)

A função mais premente da identidade é, pois, destacar certos traços culturais distintivos e com eles marcar fronteiras, definir um "nós" e um "outros. A identidade configura-se assim, o lado subjetivo (ou intersubjetivo) da cultura, a cultura interiorizada de forma específica e distintiva pelos atores sociais sempre em relação a outros atores. (GIMENEZ, 2002; 1997)

Em relação a cultura, o autor aborda a passagem das acepções culturalistas dos anos de 1950, que viam a cultura como 'modelos de comportamento', para uma acepção simbólica da cultura, nos anos 70, presente especialmente nos estudos de Clifford Geertz (1973). Este trabalho também entende a cultura no sentido geertziano, ou seja, a cultura enquanto 'pautas de significado'. Assim, a dimensão analítica dos comportamentos é uma dimensão da própria cultura, já que inexoravelmente ela sempre uma 'lente' pela qual vemos o mundo.

Assim, a cultura nunca é um repertório homogêneo e estático de significados. Ela pode apresentar algumas zonas de estabilidade e persistência e outras zonas de mobilidade e mudança. Alguns setores podem estar submetidos a determinadas forças centrípetas que lhes confira maior solidez e vitalidade, enquanto outros podem ser objeto de forças centrífugas que os tornem pouco estáveis. De toda forma, nem todos os repertórios de significados são culturais, apenas os que são relativamente duradouros e compartilhados pelo grupo social. (GIMENEZ, 2010: 3)

A distinção entre identidade e identidade étnica é outro ponto importante dentro desta discussão. A identidade étnica é mais do que um produto de contextos sociais e historicamente estruturados (que formam a identidade), é também fruto de certas

regulações, que certos atores, em determinados momentos e sob certas condições fazem dela. Dito de outro modo, as identidades étnicas são construções sociais oriundas de contextos históricos específicos, dentro de um marco relacional e de luta pelo poder. (BELLO, 2004: 32-34)

Nesse sentido, foi crucial o enfoque teórico realizado por Fredrik Barth, ao conferir nova roupagem à problemática étnica. Para ele, não são os traços culturais selecionados para marcar as fronteiras que definem a identidade, mas a capacidade de manter essas fronteiras em interação com outros grupos. Desta forma, ao investigador importa mais se questionar sobre como os grupos étnicos conseguiram manter suas fronteiras distintivas através das transformações sociais, políticas e culturais, do que quais são os traços culturais constitutivos de uma identidade étnica. Para Barth (1976) a etnicidade é sempre produto do processo de organização social da diferença cultural.

Deste modo, para explicar-lhe não importa considerar o conteúdo cultural da identidade de modo isolado, mas sim os mecanismos de interação que, utilizando certo repertório cultural de maneira estratégica e seletiva, vão manter ou questionar as fronteiras coletivas.

A etnicidade deve ser entendida aqui como um princípio de organização política, como um processo social e relacional, onde a condição étnica de um grupo é construída. É uma politização da cultura que pode se dar entre grupos inseridos num Estado-nação já formado, ou seja, os grupos étnicos (surgem dentro de um Estado-nação já 'pronto'). Pode-se assim dizer que a etnicidade tem, pelo menos, duas frentes de construção: uma a partir de dentro, instrumentado pelo próprio grupo, e outra de fora, onde o Estado é o principal agente, no papel relevante de outorgar a um grupo a qualidade de étnico. (BELLO, 2004)

Indiscutivelmente, os povos indígenas da América Latina ocupam um lugar subordinado nas sociedades nacionais, e foram incorporados de modo subordinado a estas. Assim, a etnicidade dos povos indígenas do continente está relacionada com a condição e a posição que ocupam em relação aos Estados nacionais, ou seja, os povos indígenas não são étnicos em si mesmos, mas foram etnicizados através de um processo social. Com algumas diferenças pontuais, a maior parte dos grupos étnicos da América Latina foram etnicizados concomitantemente ao processo de formação do Estado nacional. Assim, os grupos que não foram absorvidos pelos processos de 'civilização' ou exterminados, passam a fazer parte de uma camada da sociedade nacional cuja condição de subordinação é fruto de um duplo processo de exclusão e

exploração, mas onde a cultura tem um papel essencial como representação e imaginário desta subordinação. Assim, tem-se que

A etnicidade não é somente uma condição de dominação específica, mas um elemento que junto com a identidade forma o núcleo duro a partir do qual os sujeitos sociais indígenas articulam suas lutas étnicas frente ao Estado. A etnicidade, como um produto de relações sociais assimétricas, é também a base da estratégia dos movimentos étnicos, o núcleo de produção de sentidos que politiza as identidades, outorgando-lhes um caráter de disputa pelo poder. (BELLO, 2004:45)

Gilberto Gimenez investigou acerca do repertório cultural utilizado pelos grupos indígenas nacionais (no caso do México) para reivindicar sua autonomia frente ao Estado e aos grupos culturais e politicamente dominantes. Encontrou os seguintes componentes culturais básicos de representação social que tais grupos étnicos têm de si mesmos:

1) Uma tradição arquivada na memória coletiva, que remete a uma linha de ancestrais e que registra o trauma da colonização; 2) a reinvenção permanente de seus territórios ancestrais como lugares de anclaje de sua memória coletiva, contenedores de sua cultura e referente simbólico de sua identidade social; 3) a valorização da própria linguagem, dialeto ou socioleto não somente como meio de comunicação intragrupal, mas também como arquivo vivo de sua visão de mundo e símbolo distintivo de sua identidade cultural; 4) a valorização do próprio sistema de parentesco como fundamento primordial do seu pertencimento grupal; 5) um complexo religioso-ritual que atualiza, reafirma e renova a identidade do grupo, mediante a dramatização de sua visão de mundo, da vida e da morte. (2000: 18)

Para Gimenez (2010; 2002; 2000; 1997) os movimentos indígenas têm na cultura um papel central, uma vez que focam boa parte de seus discursos em um conjunto de elementos que atuam como “emblemas de identidade”, ou seja, critérios objetivos de autodefinição coletiva, tais como a língua, o território, a terra, a cosmovisão, elementos estes que são meios de contraste e diferenciação em relação aos seus antagonistas.

Uma base étnica de resistência tem sido construída pelo movimento indígena no Equador, especialmente a partir de 1990, como estratégia de visibilização e rearticulação da diferença colonial. Diferença esta, que é consequência da subalternização de povos, linguagens e conhecimentos e que implica, portanto, uma ruptura epistêmica com realidades de marginalização, dominação e exploração, no passado e no presente, daquilo que Mignolo chama de modernidade/colonialidade. Neste processo, a interculturalidade passa a ser a ferramenta conceitual que organiza a diferença colonial, as políticas de subjetividade do movimento e a sua relação com o problema da colonialidade do poder.

O conceito de interculturalidade passa a ser manejado de maneira muito especial pelo movimento indígena do Equador, na medida em que passam a utilizá-lo como um princípio ideológico e uma política cultural identitária dirigida à transformação estrutural sócio-histórica. Significa dizer, uma tentativa de realizar um “giro epistêmico” que atua para transgredir as fronteiras do que é interior, hegemônico e subalternizado. (WALSH, 2007: 51)

Com efeito, a interculturalidade na América Latina, e particularmente no Equador, tem um sentido relacionado às geopolíticas de lugar e espaço, que envolvem desde a resistência de indígenas e negros, até suas construções de um projeto social, cultural, político, ético e epistêmico orientado à descolonização e à transformação. Ou seja, significam processos de construção de outro conhecimento, outra prática política, outro poder social e estatal, enfim, outro paradigma que é pensado através da práxis política. (WALSH, 2007: 47)

Os movimentos indígenas andinos da Bolívia e do Equador têm muito a oferecer em termos de geopolíticas de conhecimento, alterando algumas práticas do Estado-nação e situando os povos indígenas local, regional e transnacionalmente como atores sociais e políticos importantes. Um importante exemplo é a UINPI (Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas) que o movimento indígena equatoriano denomina de *Amawtay wasi*. Fundada em 2000 no bojo do projeto político da CONAIE, contrasta com outras instituições de ensino superior, uma vez que articula de modo inter-relacional mais de uma racionalidade e cosmovisão. Representa uma maneira de reconstruir conhecimentos orientados a possibilitar um impacto social efetivo, a partir de uma proposta que reflete a necessidade de gerar processos de ‘troca mútua de conhecimento’, cujo objetivo

não é a mescla ou hibridação de formas de conhecimento, nem uma forma de invenção do melhor de dois mundos. Ao contrário, representa a construção de um novo espaço epistemológico que incorpora e negocia os conhecimentos indígenas e ocidentais, mantendo consistentemente como fundamental a colonialidade do poder e a diferença cultural de que vem sendo sujeitos, surge aqui a possibilidade de se falar de uma ‘inter-epistemologia’ como uma forma possível de referir esse campo relacional. (WALSH, 2007: 52)

Embora os termos multiculturalismo e interculturalidade⁷⁶ sejam empregados pelo Estado de maneira indistinta, é importante diferenciá-los, conforme salienta o diálogo entre Walsh e Mignolo, a fim de uma atuação que ofereça alternativas ao capitalismo e

⁷⁶ Esta diferenciação é importante porque um dos traços mais marcantes da atualidade é o modo como se utilizam termos indistintamente levando a um esvaziamento de sentido, tal como ocorre com ‘direitos humanos’ e ‘democracia’.

sua mais recente formação neoliberal. Isto porque enquanto a interculturalidade é construída a partir do lugar de enunciação do movimento indígena e de outros grupos subalternos, o multiculturalismo é uma invenção do Estado-nacional dos EUA para conceder 'cultura' enquanto mantém 'epistemologia', ou seja, é uma expressão da lógica que tende a sustentar os interesses hegemônicos.

Enquanto a cosmologia ocidental é 'uni-versal', o pensamento descolonial é pluri-versal, e a interculturalidade que os indígenas dos Andes se referem é a reivindicação de direitos epistêmicos, por uma inter-cultura, uma inter-epistemologia, um diálogo do futuro entre cosmologia não ocidental e ocidental. (MIGNOLO, 2008: 316)

A luta por reconhecimento dos povos indígenas não é a mesma 'política de reconhecimento' como ação do Estado e da sociedade para com os grupos indígenas. Trata-se de uma luta para serem reconhecidos como povos indígenas, mas a sua maneira, ou seja, com a condição de que sejam eles que se auto-representem a partir de formas de reconhecimento não excludentes. Assim, a luta por reconhecimento do movimento indígena é o que dá sentido à ação coletiva indígena, e é, na sua essência a disputa pela auto-definição a partir de termos relativamente autônomos e originais. (BELLO, 2004: 41)

Nesse sentido vai a proposta de Mignolo, de tomar o pensamento decolonial como supedâneo da *pluri-versalidade como projeto universal*, ou seja, imaginar um mundo no qual muitos mundos possam co-existir, onde formas de pensar marginalizadas poderão ser re-inscritas em confrontação com as categorias do Ocidente. Esse exercício de ligar a decolonialidade com a identidade em política resultará no desvelar das identidades escondidas debaixo de uma teoria democrática 'universal', que silenciou os raciocínios, as práticas e as cosmologias dos povos indígenas, por exemplo. Assim, tem-se que

O que os pensadores gregos chamaram de *filosofia* (amor à filosofia) e os pensadores aymara, de *tlamachilia* (pensar bem) são expressões locais e particulares de uma tendência comum e uma energia em seres humanos. O fato de que a 'filosofia' se tornou global, não significa que também é 'uni-versal'. Simplesmente significa que o conceito grego de filosofia foi assimilado pela *intelligenstia* ligada à expansão imperial/colonial, aos fundamentos do capitalismo e da modernidade. (2008: 298)

Desta forma, uma estratégia comum aos movimentos indígenas é recuperar o passado para projetar o presente e o futuro, que nada mais é do que uma característica da etnicidade como estratégia política. No plano material, a luta por reconhecimento dos povos indígenas, inclui também o "direito original" de um grupo sobre certos recursos e bens – este direito é definido pelo grupo sobre a base histórica, a jurisprudência e a reinvenção do passado. Assim que o movimento indígena articula e combina uma série

de fatores econômicos, sociais e culturais. Fatores comuns em todos os países da América Latina, por exemplo, é a demanda por reconhecimento, restituição e proteção das terras e recursos naturais em geral.

Com efeito, a globalização contra-hegemônica terá este desafio a vencer, pois o que se espera dela é um equilíbrio entre diferença e igualdade, entre autonomia e cooperação, entre identidade e solidariedade, entre reconhecimento e redistribuição de riquezas. A perspectiva aqui defendida é de que não há reconhecimento sem redistribuição, muito bem traduzida nesta passagem da obra de Boaventura Santos:

Temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza, temos o direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza. Trata-se de recorrer a um dispositivo modernista de tal modo que ele se subverta a si próprio: formulado em termos de um universalismo abstrato que se nega a si próprio à medida que se realiza - incorporando o reconhecimento da diferença que o nega. (2006:199)

O mesmo caminho trilha Mignolo ao afirmar que a defesa da similaridade humana sobre as diferenças humanas provavelmente será sempre oriunda da parte privilegiada da política de identidade no poder. Por isso os povos indígenas reivindicam uma mudança radical na política, deixando claro dois princípios básicos: primeiro, os direitos epistêmicos sobre os quais projetos políticos e econômicos decoloniais estão sendo construídos e *um tópico decolonial afirmado como diferença em similaridade humana (porque somos todos iguais, temos direito à diferenças)*. E o segundo, que sem o controle dos fundamentos epistêmicos da epistemologia indígena, qualquer reivindicação do Estado (seja marxista, seja liberal) *se limitará a oferecer liberdade e impedir que indígenas (e afros) exerçam suas liberdades*. (2008: 299-300)

Como se vê, nenhum movimento social, seja ele clássico ou novo, político ou cultural, poderá estar livre da tensão permanente entre dominação e emancipação, entre redistribuição econômica e reconhecimento da diferença cultural. Importa articular tais esferas de modo a construir uma nova realidade, inclusiva dos grupos historicamente subalternizados. O movimento indígena traz em si mesmo uma ampla gama de demandas que envolvem desde cultura e identidade até a redistribuição de recursos materiais, mas sempre com o objetivo de transformar as relações de poder e as formas hegemônicas e excludentes de organização do Estado nacional.

Os movimentos sociais dos povos indígenas nas Américas tem como propósito a valorização da cultura própria, o reconhecimento da legitimidade de sua luta pela outorga de direito pelo Estado. E isto se faz, dentre outras táticas, mediante a utilização de símbolos e a recuperação da história como forma de enfrentar o futuro. Aqui reside

a importância das TWAILs para o avanço do pensamento crítico que efetivamente consagre os povos indígenas como sujeitos de Direito Internacional.

3.3.

Povos indígenas, América Latina e TWAIL

O Direito Internacional – de matriz Wesfaliana e foco no estatualismo – possui sérias restrições estruturais. A crença na suposta universalidade científica da disciplina, além de assegurar a ‘segurança’ e a solidez da tradição eurocêntrica, mantém inalterado o abismo de poder entre os sujeitos, de tal forma que quase não sobra espaço para visões alternativas da ordem internacional a partir da linguagem da disciplina.

O já mencionado trabalho do professor Rajagopal propõe uma nova lente para análise dos sujeitos do DIP, situada para além da perspectiva de *Estados* – como fazem os realistas e os positivistas – ou dos *indivíduos* – como nas correntes liberais e naturalistas. Sua perspectiva teórica considera os Movimentos Sociais e os povos subalternos, normalmente identificados como os povos do “Terceiro Mundo”, como seus verdadeiros sujeitos.

As análises dos TWAILers contemporâneos ao professor Rajagopal têm o mérito de revelar as inúmeras formas pelas quais o Direito Internacional se formou e consolidou sem a participação de diversos povos do mundo, fornecendo valiosas ferramentas teóricas para repensar conceitos que o pensamento monolítico ocidental ignorou. (ANGHIE). No entanto, ainda que tenham estabelecido um rico diálogo a partir de contextos africanos (OKAFOR) e asiáticos (CHIMNI, GATHII), ainda está pendente uma análise mais abrangente acerca da pluralidade do contexto latino-americano.

As teorias importadas acriticamente do Norte são insuficientes para dar conta de fenômenos como as novas formas de movimentos sociais emergentes no continente – mulheres, camponeses, ecologistas, povos indígenas, ou das novas formas de juridicidades – como a justiça indígena ou comunal, nem das novas conformações de Estados – plurinacionais.

Atualmente, os TWAILers têm diante de si o desafio de reformular e alargar o conceito de Terceiro Mundo, de modo a englobar o continente latino-americano e um de seus principais sujeitos coletivos que representam um longo e intenso protagonismo de resistência contra-hegemonica (dentro e fora das fronteiras dos Estados): os povos indígenas.

Acredita-se que as TWAIL podem servir de aporte teórico valioso para pensar a resistência indígena da América Latina, que tem como unidade fazer frente a processos que estão intimamente ligados ao colonialismo e à colonialidade do poder. O objetivo deste tópico é apontar algumas razões pelas quais o Movimento Indígena se relaciona tão bem com a proposta teórica das TWAIL.

a) Colonialidade do poder e Estado-nação: silenciados pelo lado de dentro

Dentre os coletivos mais afetados pelas consequências dos processos globalizantes estão, sem dúvida, os povos indígenas. Apesar de frequentemente serem considerados como um “novo movimento social”, num recorte mais voltado às demandas identitárias e ao resgate e preservação de suas peculiares formas de vida, o fato é que atualmente a situação destes povos é tão dramática, que suas lutas extrapolam bastante a questão do reconhecimento étnico-racial e envolvem também demandas urgentes por condições materiais mínimas de sobrevivência. O mais irônico é constatar que, por terem sido bloqueados de participar da formação do Estado-nação no passado, ainda hoje sofrem as consequências nefastas deste impedimento, e o que se observa é uma continuidade (e até uma renovação, com formas mais sofisticadas) das formas de colonialidade do poder.

Os povos indígenas são hoje “um Terceiro Mundo” (em todas as acepções possíveis do termo) em termos geográficos, ideológicos, geopolíticos, de todo lado por onde se olhe. E assim, tem-se que

Nos últimos 513 anos de ‘sistema-mundo europeu/euro-americano moderno/colonial capitalista/patriarcal’ fomos do ‘cristianiza-te ou te mato’ do século XVI, para o ‘civiliza-te ou te mato’ dos séculos XVIII e XIX, para o ‘desenvolve-te ou te mato’ do século XX, e mais recentemente para o ‘democratiza-te ou te mato’ do início do século XXI. Nenhum respeito às formas de democracia indígenas, islâmicas ou africanas. As formas de alteridade democráticas são rechaçadas a priori. A forma liberal ocidental de democracia é a única legítima e aceita, sempre e quando não comece a atentar contra os interesses hegemônicos ocidentais. Se as populações não europeias não aceitam os termos da democracia liberal, então esta lhes é imposta à força, em nome do progresso e da civilização. (GROSFOGUEL, 2007: 73-74)

Na América Latina pode-se observar um paradoxo histórico específico: estados independentes articulados a sociedade coloniais. Isto se deve ao fato de que, ao mesmo tempo em que ocorria um movimento histórico de independência para se formar um ‘novo Estado’, a população majoritária não tomou parte nesse processo, ou seja, esse mesmo novo Estado que era independente do poder colonial, preservou sua sociedade

organizada sob o padrão de poder colonial, ou seja, mantendo índios, negros e mestiços alijados da participação no processo estatal. (QUIJANO, 2014: 17-18)

Assim, o Movimento Indígena inspirou-se nas lutas anticoloniais de liberação dos anos pós-guerra, uma vez que os intelectuais indígenas se identificaram com os movimentos de liberação nacional. As lutas indígenas são também lutar anticoloniais, já que eles foram vítimas de um colonialismo anterior que se transformou em colonialismo interno durante o período independente. Ao perceber que o modelo de estado nacional nega sua identidade e sua sobrevivência como culturas viáveis, começam a questionar a ideia dominante de nação, e incorporar as concepções alternativas de estado multicultural e poliétnico como parte das demandas do novo movimento indígena. (STAVENHAGEN, 1998: 420).

Anibal Quijano aponta os principais produtos da experiência colonial que importam sobremaneira a questão indígena como sendo, primeiro, a *racialização* das relações entre colonizadores e colonizados, ou seja, a ideia de raça gerada para naturalizar as relações sociais de dominação produzidas pela conquista; segundo, a configuração de *um novo sistema de exploração* que articula em uma única estrutura, todas as formas históricas de controle de trabalho para a produção de mercadorias para o mercado mundial; em terceiro: o *eurocentrismo* como o novo modo de produção e de controle da subjetividade e do conhecimento; e, em quarto: o estabelecimento de *um sistema novo de controle da autoridade coletiva*, em torno da hegemonia do Estado-nação e de um sistema de Estados, ou seja, atributo exclusivo dos colonizadores europeus, estando excluídas as populações racialmente classificadas como inferiores. Por tudo isso é que a questão indígena na América não pode ser debatida nem compreendida, fora da relação com a colonialidade do padrão de poder vigente. (2014: 14-16)

Assim, a solução efetiva do problema indígena na região torna-se algo que implica também, dadas as relações sociais e forças políticas envolvidas, na desintegração de todas as demais dimensões do padrão de poder: a descolonização das relações políticas dentro do Estado; a subversão radical das condições de exploração; e o fim da ideia de raça como forma universal e básica de classificação social. (QUIJANO, 2014: 20)

A subversão radical das condições de exploração dos povos indígenas no plano das relações políticas dentro do Estado é um assunto que precisa ser visto de modo muito mais atento, já que esta relação de espoliação sempre existiu, mas hoje adquire roupagens cada vez mais sofisticadas, muitas vezes sob a roupagem de eufemismos como “desenvolvimento”, “sustentabilidade”, “direitos humanos”, dentre outros termos.

Em termos de descolonização das relações políticas dentro do Estado, a tarefa é extremamente complicada, pois diante de uma confusão de significados e uma série de imagens errôneas e preconceituosas arraigadas no senso comum, é frequente a percepção dos movimentos indígenas como desagregadores da unidade nacional, e de suas reivindicações como espúrias: por que conferir-lhe direitos diferenciados se somos todos iguais?

No tocante às oportunidades políticas para a ação coletiva, a situação dos indígenas no Brasil, se comparada aos demais Estados latino-americanos, é de um acúmulo da experiência colonizadora e imperial que os coloca diante de um abismo entre o texto constitucional (e demais dispositivos) e a efetivação de seus direitos.

Não bastasse a crueza desse panorama, os povos indígenas do Brasil enfrentam dificuldades de articulação e mobilização política, toda a sorte de injustiças, são uma minoria invisível, e praticamente mudos se comparados a outros movimentos sociais. Os indígenas do Brasil são os “estrangeiros nativos”, ‘forasteiros’ na sua própria casa.

Por longos tempos o Estado desconsiderou as múltiplas formas de violências empreendidas contra os povos indígenas na afirmação da nação. E quando, enfim, resolveu olhar para eles, foi de um modo paternalista – reafirmando-os como seres incapazes de se autogovernarem, e assimilacionista – ao alfabetizar, catequizar, oferecer-lhes a “oportunidade irrecusável” de integrarem-se à sociedade não-indígena.

Ressalvadas as peculiaridades de cada país, pode-se dizer que este processo foi amplamente observado no marco do desenvolvimento capitalista latino-americano. Com efeito, *o indigenismo se converteu na ideologia oficial do Estado em vários países da América Latina*, espalhando-se como um movimento ideológico para transformar a situação do indígena e retirar-lhe de seu atraso e ignorância. (BELLO, 2004: 62)

Ressalvadas as especificidades domésticas de cada país, a América Latina guarda uma semelhança importante em termos de processos e estágios do capitalismo, algo que acaba afetando drasticamente suas populações indígenas, ribeirinhas e quilombolas: grandes projetos econômicos de desenvolvimento como a prioridade do Estado, com efeito:

O projeto do século XIX de consolidação da independência dos novos Estados latino-americanos teve o direito e a academia como seus pilares centrais, uma vez que o projeto não só envolvia o estabelecimento das instituições certas para nações independentes, mas também simbolizava uma aliança mais ampla com os ideais liberais de progresso e civilização, engendrados pelo movimento de independência. (LORCA, 2016: 48)

Como já trabalhado no capítulo inicial, é preciso lembrar que o Sul do globo não é um bloco monolítico, assim como a ideia de Terceiro Mundo também não é. Há muitos

“Terceiros Mundos” dentro da categoria Terceiro Mundo, e é crucial ir para além da abordagem territorial centrada na ideia do Estado-nação para pensar os ‘silenciamentos’ e processos de exclusão.

Fundamental aqui é pensar o Norte e o Sul do globo não somente a partir de fronteiras nacionais, mas sob a perspectiva de uma geografia cultural. Assim, o Sul é um local de tensão e contestação significativas, tanto entre os Estados-nação que o constituem, como internamente, no âmbito doméstico desses mesmos Estados, entre aqueles que governam e os que são governados. (RAJAGOPAL, 2012 178)

A despeito das peculiaridades de cada país, há diversos pontos de contato na história da formação dos Estados latino-americanos e sua contínua relação de violência para com os povos originários no plano doméstico.

Mesmo aqueles juristas latino-americanos que estiveram engajados num projeto de reforma institucional mais voltado à América Latina⁷⁷ e que rejeitavam intervenções europeias e estadunidenses na região, ao mesmo tempo justificavam (mediante um discurso civilizatório) a apropriação de terras indígenas em seus países, ou apoiavam a colonização da África no fim do século XIX. (TARAZONA, 20116:41)

A confusa relação entre nação e Estado dificultou a percepção sobre a gravidade das formas de autoritarismo e violência empreendida pelos próprios Estados recém-criados contra seus povos. Isso explica o porquê a independência não ter significado nada de bom para os povos indígenas: eles continuaram sendo subjugados dentro do seu próprio Estado-nação.

Frequentemente mal interpretados por se autodenominarem de forma diferente, os povos indígenas também foram excluídos da formação do sistema internacional de Estados, ou seja: já não puderam participar pelo lado de dentro das fronteiras políticas da nação, tampouco puderam participar pelo lado de fora, no plano internacional, conforme se verá a seguir.

b) Colonialidade do poder e Direito Internacional: silenciados pelo lado de fora

⁷⁷ Bilbao, Torres-Caicedo, Calvo e Samper, são autores citados por Liliana Obregon Tarazona (2016) como exemplos do modo pelo qual uma elite latino-americana se apropriou do discurso jurídico internacional no fim do século XIX.

O colonialismo está umbilicalmente ligado à afirmação do Direito Internacional, uma vez que o nascimento da disciplina é produto do encontro colonial. (ANGHIE, 2005). Nesse sentido, os TWAILers enfatizam a história do Direito Internacional como objeto de pesquisa, a fim de compreender que a ausência de diálogo e canais participativos das populações não-europeias no DIP é, na verdade, oriunda de sua própria lógica interna, que excluiu esses povos desde o início.

Além do acúmulo de uma exploração histórica que envolveu o saqueio de suas terras e o genocídio de sua cultura, os povos indígenas enfrentam atualmente, formas cada vez mais sofisticadas de violência, institucionalizadas pelo Direito e pelo Estado, domínios amplamente colonizados pela lógica mercantilista de uma 'globalização' que distribui de forma assimétrica os ônus e os bônus de um suposto desenvolvimento.

Não parece então absurdo que os povos do Terceiro Mundo – as criaturas mais afetadas pelos encargos de dita globalização neo-liberal, sejam justamente as que pouco ou nada participem do debate político, da formulação das regras jurídicas, de tudo enfim que serve para formar os ditames dessa atual ordem internacional?

Atualmente, um dos processos mais duros vivenciados não somente na América Latina, mas em outras partes do mundo, é o denominado extrativismo, ou seja, uma espoliação inveterada (nos âmbitos material, epistêmico e ontológico) a que certos grupos estão sujeitos.

Dito extrativismo é uma das mais evidentes de disparidades entre Norte e Sul do globo e que ocorre na forma de um tipo de exploração de recursos e matérias primas da periferia, com consequências que extrapolam a pauperização econômica dos trabalhadores, englobando processos nefastos de destruição do ecossistema. Uma exploração que não é nova, remontando à expansão colonial europeia de 1492, que traça uma divisão internacional do trabalho entre os centros metropolitanos – que exportam matérias primas, e os países periféricos – que exportam produtos manufaturados. Ou seja, trata-se de um sistema que é capitalista e colonialista desde o seu nascimento, já que sem a dominação colonial não poderia haver mercado capitalista global. (GROSFOGUEL, 2015: 35)

A 'modernidade', portanto, é um fenômeno que se alimenta do Colonialismo, é a sua outra face, uma vez que para se afirmar vai exercendo domínio sobre a riqueza de outras culturas, que frequentemente deprecia, e assim, pode-se dizer que os processos modernos levados à cabo pela Europa, para se realizar precisaram da influência, das condições materiais, da exploração dos recursos naturais, do trabalho ou dos

conhecimentos oriundos dos territórios submetidos ao Colonialismo e à Colonialidade. (MARTÍNEZ, 2016: 727)

A necessidade de matéria-prima para manter a industrialização ‘ocidentalocêntrica’ gerou uma especulação financeira e uma alta elevação no preço dos metais. A voracidade das indústrias extrativistas teve consequências não apenas na degradação ambiental, mas no crescente uso da violência para deslocar seres humanos de seus territórios cuja maioria são sujeitos racializados nas ‘zonas do não-ser’ do sistema mundo. As vítimas são os povos classificados como não-ocidentais que, no caso da América Latina, são fundamentalmente populações indígenas e afro. (GROSFOGUEL, 2015: 35)

Para viabilizar a instalação de atores privados em seu território (rodapé para companhias mineiras, hidrelétricas ou outras) os Estados autorizam uma destruição ambiental sem precedentes, além da expulsão das populações tradicionais e ribeirinhas, sob o termo técnico “remoção”, na tentativa de esvaziar o conteúdo violento da palavra. Tal qual a humanidade dos povos indígenas vai sendo pouco a pouco ‘esvaziada’ diante da truculência do discurso da razão desenvolvimentista tão bem internalizada pelos países latino-americanos.

E assim, a expansão dos Direitos Humanos e sua tão aclamada “Universalidade” – algo que a esta altura parecia inquestionável – passa a escancarar o abismo existente entre a teoria e a prática. Da porta para dentro, a garantia dos direitos se modula e condiciona em termos de raça, classe, gênero ou etnia. Da porta para fora, as assimetrias se acentuam e se atualizam, ao incorporarem formas ainda mais complexas de injustiça, evidenciando que *não é o mesmo ser parte da humanidade em abstrato que ser cidadão de um Estado nacional capitalista e central ou de um Estado capitalista periférico e dependente ou de uma nacionalidade, comunidade ou povo etno-cultural ou indígena*. (SANCHEZ-RUBIO, 2016: 136)

Na teoria, a afirmação dos Direitos Humanos como linguagem hegemônica sobre a dignidade; na prática, a maior parte da população do “Terceiro Mundo” não é sujeito de direitos. E quando os Estados do Sul se rendem à cartilha dos interesses do mercado, na ilusão de atingir certos ‘níveis de desenvolvimento’ aos moldes do Norte, ele falha gravemente na sua função primordial de proteger os seus membros. No caso dos povos indígenas, por sua especial relação com o território e seus recursos naturais, acabam tornando-se o maior ‘entrave’ a realização destes empreendimentos, e o principal alvo de um “extrativismo” que, conforme elaboração tão coerente feita por Ramon Grosfoguel, não se limita apenas à extração do petróleo ou minerais, mas a *um conjunto*

de práticas que se estende à agricultura, à pesca, aos bosques. Configura, pois, um verdadeiro saqueio, um roubo, um despojo, uma apropriação de recursos do Sul global para o benefício de uma minoria demográfica do planeta considerada racialmente superiores que compõem o Norte global (GROSFOGUEL, 2015: 36)

O autor relaciona o extrativismo com o conceito ocidental de 'natureza' vista como um objeto inerte, convertida em um meio para um fim. O ser humano é o sujeito, é ele que tem a vida, e exerce seu domínio sobre a natureza⁷⁸.

A relação dos processos econômicos com a natureza é um campo de abordagem bastante fértil para se pensar a desigualdade Norte-Sul, e isto pode ser feito, tanto sob uma perspectiva da Ecologia Política⁷⁹ quanto pela via da ampliação da ideia de "colonialidade de poder" de Quijano, feita de modo interessante por Juan Camilo Cajigas-Rotundo (2007).

A atual produção da natureza no marco do capitalismo pós-fordista é mais uma etapa do longo processo de colonialidade, que gera uma forma bem específica de relações sociedade-natureza, a que Rotundo denomina "biocolonialidade do poder".

A acumulação do capital, possibilitada pelo saqueio das colônias, gerou e continua gerando uma sociedade ávida por consumir bens de todo tipo. Ocorre que a manutenção de tais níveis de consumo exige a busca incessante por novas fontes de recursos que mantenham ativo o circuito produção-consumo dos centros do sistema-mundo. Ou seja, em vez de contestar radicalmente o modelo capitalista, as elites corporativas do Primeiro Mundo propõem reformular a natureza para manter o capitalismo: *a natureza, agora 'meio ambiente', é ressignificada e recapturada pela lógica do capital global.* (CAJIGAS-ROTUNDO, 2007:173)

Começam a surgir então, discursos ancorados na necessidade de constituir mecanismos para controlar a natureza, com especial ênfase nas ideias de perda, escassez e diminuição da biodiversidade. E a partir de certos discursos, os povos indígenas passam de 'entrave ao desenvolvimento' a 'guardiões da biodiversidade', em razão do grande potencial de seus conhecimentos ancestrais. (CAJIGAS-ROTUNDO, 2007:177)

⁷⁸ No entanto, Grosfoguel não atribui esta exploração violenta de recursos apenas a governos de direita, já que quando se trata de expandir e reproduzir suas práticas mundo afora, as transnacionais extrativistas não se ocupam do caráter do governo, basta que ele esteja inserido na lógica ocidentalocêntrica de destruir a natureza para gerar lucro e levar adiante a ideologia do desenvolvimento.

⁷⁹ Nesse sentido citem-se os trabalhos de Edgar Morin, Feliz Guatarri, Henrique Leff, Leonardo Boff, Eduardo Viola, Joan Martinez Alier, José Augusto Pádua, Fritjof Capra.

Eis aí a nova dimensão da colonialidade do poder: a *bio-colonial*. Dimensão esta que é atualizada pelas elites corporativas e pelas empresas transnacionais mediante acordos internacionais, a exemplo do TRIPS, que é a materialização concreta da possibilidade de comercialização dos componentes da biodiversidade através dos títulos de propriedade intelectual. Assim, farmácias, empresas de alimentos, de cosméticos, de energia, dentre outras, passam a controlar a base biológica e ecossistêmica da reprodução social⁸⁰. (CAJIGAS-ROTUNDO, 2007: 176-178)

Resta evidente que o regime internacional de propriedade intelectual não toma em conta o caráter coletivo das formas de conhecimento típicas dos povos não-ocidentais, na medida em que os trata apenas como provedores de informações sobre o uso de material biológico que possa ser comercializado.

Retornando aos processos de exploração apontados por Ramón Grosfoguel, outra modalidade empreendida com sucesso atualmente, é o denominado extrativismo epistêmico, que consiste no saqueio de ideias das comunidades indígenas, retirando-as do contexto em que foram produzidas, para despolitizá-las e mercantilizá-las. O extrativismo epistêmico, intelectual ou cognitivo, está interessado em saquear as ideias para colonizá-las com os parâmetros da cultura ocidental, sem se preocupar com um diálogo com os conhecimentos indígenas, uma conversação horizontal que possibilite o entendimento destes em seus próprios termos. (2015: 38)

Além disso, esta extração de ideias, de tecnologias e objetos, provavelmente se dará de modo a que outros se beneficiem, enquanto os povos indígenas que sofreram o extrativismo epistêmico ficarão na miséria absoluta, e assim

(...) o imaginário burocrático, estatista, procedimental, pos-violatório e individualista dos Direitos Humanos também se consolida oficialmente como predominante no âmbito do Direito Internacional e de suas instituições. Isso faz com que os Movimentos Sociais de resistência do Terceiro Mundo frente às diversas opressões, de múltiplos rostos, ao moverem-se extra-institucionalmente e fora dos circuitos estatais, não sejam tidos em conta, especialmente se sua reivindicação for por direitos coletivos, territoriais, identitários e culturais. (SANCHEZ RUBIO, 2016: 137-138)

Tendo sido excluídos da esfera dos direitos, tanto internamente quanto externamente, os povos indígenas encontram-se estruturalmente esmagados pelos mesmos critérios de classificação social em escala global. Junto com outros coletivos e

⁸⁰ A permissão contida no TRIPS para patentear material biológico modificado possibilita, de certa forma, a privatização da vida. É certo que precisarão atender a determinados requisitos, como novidade e aplicabilidade industrial, mas no caso da biotecnologia, isso é especialmente complicado porque frequentemente os preceitos do TRIPS violarão, por exemplo, a proteção e o respeito dos conhecimentos tradicionais locais e a soberania nacional sobre a biodiversidade.

populações do mundo que sofrem processos de violência histórica no seio de seus próprios Estados – que é expressa na forma de desigualdades de gênero, de classe e étnico-raciais – a novidade é que atualmente todas essas formas de dominação se reencontram e se atualizam de forma catastrófica no plano internacional, já que todas elas passam a caminhar de mãos dadas com o modo de produção capitalista, que na melhor das hipóteses, acentua a verticalidade e a hierarquia das exclusões sociais. (SANCHEZ RUBIO, 2016)

A afirmação dos povos indígenas como sujeitos de direito, dentro e fora dos Estados, percebe-se ainda como uma estrada longa, cheia de obstáculos e há muitas léguas de atingir seu destino. No entanto, este projeto emancipatório renova seu fôlego a partir da emergência do Movimento Indígena como um ator político de razoável visibilidade no cenário internacional e cujo protagonismo crescente permitiu o desenho de uma arquitetura (ainda que por linhas toscas) de um regime internacional específico de proteção.

Deste modo eles têm transmutando suas dores em ações criativas e tecendo redes de solidariedade e resistência às formas contra hegemônicas de um sistema jurídico, político e social que cotidianamente lhes mata, para calar suas tão incômodas vozes. Eis que lentamente e aos tropeços, vão incrementando suas formas de atuação e enxergando, até mesmo nas entranhas do próprio 'mostro' que lhes pisoteia, as oportunidades para sair da antiga condição do silenciamento.

4.**Fragilidades do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o papel do Sistema Interamericano para a proteção dos povos indígenas**

El concepto estrecho liberal y occidental de derechos humanos tal como se interpreta y se aplica, deja intactas las sociabilidades, las tramas sociales, y relaciones propias del modo de vida capitalista que se basa em uma división heterarquica, desigual y asimétrica estructural tanto del saber, del poder, del ser y del hacer, que discrimina, margina, domina y oprime desde el punto de vista de gênero, racial, de classe, etario y cultural. Por ello deja fuera de la posibilidad de disfrutar derechos a la mayor parte de la humanidad.⁸¹

A partir da inserção da temática dos povos indígenas na pauta dos debates, as Organizações Internacionais se deparam de um modo inescapável com as fragilidades inerentes a complexidade de moldar um regime jurídico internacional satisfatório de proteção a estes coletivos, além de ter de lidar com as distintas disputas políticas entre os atores envolvidos neste processo.

Este capítulo tem o objetivo geral de apontar a conformação da arquitetura jurídica internacional de proteção dos Direitos Humanos em relação aos povos indígenas, e ao mesmo tempo revelar algumas fissuras existentes nessa construção.

A intenção é problematizar a forma como o Direito Internacional dos Direitos Humanos responde aos reclamos dos povos indígenas pela garantia de seus direitos.

Buscar-se-ão respostas aproximadas para as seguintes questões: por que os Movimentos Indígenas têm enxergado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos um palco privilegiado para o ativismo jurídico transnacional? Nesse sentido, também se buscará refletir sobre a contribuição do sistema regional para a conformação de um regime jurídico mais alinhado com a cosmologia indígena e mais afinado com uma perspectiva pós-colonial (ou decolonial) sobre os Direitos Humanos.

Em seguida, a contradição a ser trazida *à lúmem* é: por que temos cada vez mais Direitos Humanos e ao mesmo tempo cada vez mais desigualdades e violências legitimadas? Quais são as possíveis razões para que certas violências sigam invisíveis para o discurso dominante dos Direitos Humanos?

Sobre estes dilemas se buscará empreender uma reflexão crítica, na medida em que se apontam também pequenas frestas por onde uma Teoria Crítica para os Direitos Humanos possa penetrar e, aos poucos, transformar a rude arquitetura.

⁸¹ SÁNCHEZ RUBIO, David. Derechos Humanos, no colonialidade y otras luchas por la dignidade: una mirada parcial y situada. IN: LEAL, Jackson da S, e FAGUNDES, Lucas Machado. *Direitos Humanos na América Latina*. Curitiba: Multideia, 2016; p.149.

4.1.

A formação de um regime jurídico internacional específico para a proteção dos povos indígenas

As lutas dos povos indígenas para terem seus direitos dispostos em específicos instrumentos jurídicos, apesar de todos os tropeços, e ainda que de modo tardio, conquistou resultados importantes. Uma arquitetura de proteção jurídica internacional para os povos indígenas, ainda que rude e tímida, foi erguida. Os ‘novos’ direitos que formam as demandas dos povos indígenas são os mesmos antigos direitos reivindicados “desde sempre”. Mas agora se dizem ‘novos’ porque provêm de um processo de resistência e lutas por conquista de identidades coletivas plurais para ganhar visibilidade pelo Estado. (WOLKMER, 2003: 20)

O objetivo desta primeira parte é apontar os marcos jurídicos mais importantes em matéria de proteção internacional dos povos indígenas, mencionando alguns dos processos políticos envolvidos na afirmação desse arcabouço⁸², no plano da Organização Internacional do Trabalho e da Organização das Nações Unidas, bem como o papel dos movimentos indígenas da América Latina nesses processos.

4.1.1.

As Convenções 107 e 169 da Organização Internacional do Trabalho

Na década de 1950 surge uma percepção, ainda que tímida, sobre o recrudescimento das dificuldades vivenciadas pelos povos indígenas, especialmente em termos de manutenção de sua subsistência. Como se não bastassem as perseguições que sofriam dos Estados, somaram-se também atos de violências de pessoas físicas, que os países não puderam (ou não quiseram?) impedir.

Perseguição, extermínio, genocídio, doenças e pobreza são elementos que abriram um flanco para que os povos indígenas se tornassem também vítimas em

⁸² Segundo denominação da professora Sílvia Loureiro, o *Direito Internacional dos Povos Indígenas*, refere-se ao conjunto de princípios e normas jurídicas, originadas no plano do Direito Internacional, e mais especialmente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sobretudo a partir do final do século XX, que atribuem aos povos indígenas a titularidade e o gozo dos direitos humanos individuais e coletivos, bem como a capacidade de agir no plano do Direito Internacional para obter reparações em casos de violação destes direitos. IN: LOUREIRO, 2015: 25.

potencial para a exploração por trabalhos forçados nas piores condições possíveis. E foi a partir dessa realidade que a Organização Internacional do Trabalho se viu compelida a agir para estabelecer padrões mínimos de proteção para esses trabalhadores em condição de tamanha vulnerabilidade.

A partir do Acordo nº 107, de 1957, foi então elaborada a Convenção nº 107 concernente à proteção das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes, tendo entrado em vigor no ano 1959, quando atinge a ratificação de 18 Estados⁸³.

Esta Convenção, apesar de 'bem intencionada', contém pelo menos três questões problemáticas.

A primeira delas é a concepção em termos de 'estágio menos avançado' a que alude ao tratar sobre a quem se destina o documento:

a) aos membros das populações tribais ou semitribais em países independentes, cujas condições sociais e econômicas correspondam 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 lhe sejam peculiares ou por uma legislação especial.⁸⁴

Outro ponto que causa desconforto é o artigo 28 da Convenção 107, que traz o seguinte:

A natureza e o alcance das medidas que deverão ser tomadas para dar cumprimento à presente convenção deverão ser determinados com flexibilidade, levando-se em conta as condições particulares de cada país.

Uma redação como esta, ao permitir uma interpretação bastante maleável de seu texto, faz com que na prática os Estados não se empenhem tanto na sua consecução, impelindo-os a não levar 'tão a sério' a implementação das normas contidas no documento.

Por último, um terceiro aspecto bastante controverso presente na Convenção n 107, diz respeito à perspectiva de assimilação dos povos indígenas à nação, como se sua identidade fosse um estado 'provisório', numa tendência 'inevitável' de incorporação ao Estado, algo que fica evidente na redação do artigo 2º:

⁸³ O Brasil fez parte da Convenção 107 a partir de 1965, mas em seu lugar ratificou a Convenção Sucessória 169.

⁸⁴ Artigo 1.1.a, Convenção 107 de 1957 da OIT.

Competirá principalmente aos governos pôr em prática programas coordenados e sistemáticos com vistas à proteção das populações interessadas e sua integração progressiva na vida dos respectivos países⁸⁵.

Uma assimilação voluntária, ou seja, quando uma pessoa decide por si mesma aderir a um grupo, não é um fato ilegal ou moralmente condenável. O entendimento mais moderno dos Direitos Humanos acerca da liberdade deixa os sujeitos livres para escolherem aderir a grupos. Mas este definitivamente não é o caso aqui da Convenção nº 107, que claramente reflete sua visão sobre povos indígenas como 'menos civilizados', e que deveriam então ser conduzidos a um degrau mais elevado de cultura, mediante uma assimilação forçada.

Para o professor Hans-Joachim Heintze a *OIT aspirava em transformar os índios norte-americanos em cidadãos americanos 'normais', os Maoris em cidadãos neozelandeses 'normais', etc.* E por essa razão, a Convenção 107 se baseou na ideia americana do *melting pot*, segundo a qual os imigrantes teriam aberto mão de sua identidade em favor de uma nova nação americana uniforme. (2015: 312)

Não tardou muito à que esses pontos se tornassem, de certo modo, 'obsoletos', na medida em que começaram a entrar em choque com outras tendências que já estavam em curso no Direito Internacional, a exemplo do conteúdo da Carta das Nações Unidas.

Outro documento que também contrariava o conteúdo integracionista da Convenção nº 107 era a Declaração da UNESCO sobre a Raça e os preconceitos raciais, de 28 de novembro de 1978, cujo texto trazia 'o direito de ser diferente, de se considerar diferente, e de ser visto como diferente'.

Além das inconsistências presentes no texto, outro motivo que fez com que a OIT se preocupasse em redesenhar a Convenção nº 107, foi o receio de perder terreno diante de uma ONU cada vez mais envolvida com o tratamento do tema da proteção dos povos indígenas, sobretudo após os anos 80.

Foi nessa época também, que começa a emergir um processo de redemocratização dos Estados latino-americanos e com ele, uma consequente positivação de certos direitos em seus textos constitucionais, iniciando uma nova relação entre os povos indígenas e seus Estados nacionais – ao menos do ponto de vista formal.

⁸⁵ Artigo 2.1, Convenção 107 de 1957 da OIT.

A Constituição brasileira de 1988 aparece como um divisor de águas, ao reconhecer os povos indígenas como coletivos diferenciados, com direito a terra e ao território. Além disso, o texto abandonou o viés integracionista de 500 anos ao estabelecer o direito à autodeterminação, ou seja: o direito de continuar a ser índio, se assim o quisesse. (SOUZA FILHO, 2016)

E assim o Brasil ‘puxou a fila’ deste processo, e logo seria seguido por outras constituições dos países latino-americanos⁸⁶, que gradualmente passaram a trazer referências aos direitos indígenas e reconhecer a pluralidade cultural de seu povo.

Ao contrário do que possa parecer, esta não foi uma conquista ‘benevolente’ do Estado, como uma ‘dádiva’ a esses coletivos, mas sim uma conquista mesma dos povos, uma conquista latino-americana, cujo impacto produziu mudanças na legislação internacional. (SOUZA FILHO, 2016)

Na correnteza dessas transformações os povos indígenas reivindicaram a mudança da Convenção 107 da OIT, de caráter marcadamente integracionista, e obtiveram sua substituição pela Convenção 169, com uma tendência mais alinhada com seus ideais emancipatórios.

Procedeu-se então à revisão da Convenção nº 107 que foi substituída pela Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em países independentes, de 07 de junho de 1989⁸⁷, tendo como pontos centrais o abandono do conceito de assimilação, o viés paternalista e integracionista e a concretização dos deveres jurídicos.

A Convenção nº 169, ao apresentar dispositivos atinentes diversas frentes de direitos – à identidade, à diversidade, à livre participação, à terra – além do reconhecimento dos princípios do etno desenvolvimento e da autodeterminação, foi recebida à época como a vanguarda internacionalista da inserção de um novo paradigma para a compreensão dos direitos dos povos indígenas.

Seu longo processo de discussão ocasionou a adoção de certos termos que, ao menos do ponto de vista ‘teórico’ (formal), sinalizaram uma tentativa de ruptura com o viés integracionista.

⁸⁶ A América Latina passaria, mais a frente, por um constitucionalismo de tipo pluralista que rompeu epistemologicamente com o paradigma monocultural e monista do Estado-nação, tratando de modo inovador a relação do Estado com os povos indígenas. A importância do novo constitucionalismo pluralista (estados pluriétnicos) latino-americano pode ser encontrada nos trabalhos de Raquel Yrigoyen Fajardo, José Ribas Vieira, Cesar Augusto Baldi.

⁸⁷ Após ratificação por dois países, entra em vigor em 5 de setembro de 1991, e em meados de 2008 já contava com a participação de 19 Estados, incluindo o Brasil, por meio do Decreto Legislativo n 143, de 20 de junho de 2002, tendo entrado em vigor a partir de 25 de julho de 2003. Em 19 de abril de 2004, pelo Decreto nº 5.051, o Poder Executivo promulgou a Convenção 169, OIT.

Uma alteração importante foi da expressão 'grupos populacionais' para 'povos tribais' (África e Ásia) e 'povos indígenas' (América Latina), como se pode ler no preâmbulo *reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram*. Claramente é uma formulação que permite conceber estes grupos de modo a reconhecer a sua importância para a diversidade cultural, a harmonia social e ecológica, e também uma maior compreensão mútua entre todos.

A Carta das Nações Unidas já previa o direito de autodeterminação dos povos, e isso significa a autonomia a eles conferida de viver sob seus próprios preceitos. É evidente que isso gerou uma polémica⁸⁸ no seio da sociedade internacional, sobre até que ponto os povos indígenas poderiam também reivindicar este direito à autodeterminação, mas a discussão teve o mérito de mostrar a necessidade da preservação desse direito aos povos mantidos sob o domínio colonial, no caso dos povos indígenas é um direito que tem íntima relação com o direito à preservação de sua identidade.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 1966, apesar de não possuir artigos que tratem especificamente dos povos indígenas, possui algumas normas que abrem uma interpretação a englobar a sua proteção. A exemplo do artigo 27⁸⁹, que garante à proteção das minorias e o direito de manter sua vida cultural, professar sua religião e usar sua própria língua, o que pode perfeitamente ser aplicado aos povos indígenas, ainda que seus direitos vão muito além dos direitos das minorias.

Mesmo com esse contratempo, a Convenção 169 teve um passo a frente do PIDCP, uma vez que, ao prescrever direitos coletivos, demonstrou uma importante inovação, para além da concepção individual que se refere a proteção de minorias. Com

⁸⁸ Surgiu a questão sobre até que ponto esse direito de autodeterminação deveria ser assegurado aos povos indígenas, com o receio (por parte de alguns países como o Canadá) de que utilizassem a adoção do termo 'povos' como argumento para secessão. Ao final, ficou decidido que mesmo com o uso da expressão 'povos', isso não lhes garantia os direitos inerentes a esse uso, tal qual ocorre no Direito Internacional. (artigo 1, inciso 3, Convenção 169, OIT). No final das contas, muitos países não chegaram a ratificar esta Convenção (como Austrália, Nova Zelândia, Canadá e EUA) e mesmo aqueles que ratificaram ainda tem sérias restrições em considerar todo o seu conteúdo na prática.

⁸⁹ Surgiu a questão sobre até que ponto esse direito de autodeterminação deveria ser assegurado aos povos indígenas, com o receio (por parte de alguns países como o Canadá) de que utilizassem a adoção do termo 'povos' como argumento para secessão. Ao final, ficou decidido que mesmo com o uso da expressão 'povos', isso não lhes garantia os direitos inerentes a esse uso, tal qual ocorre no Direito Internacional. (artigo 1, inciso 3, Convenção 169, OIT). No final das contas, muitos países não chegaram a ratificar esta Convenção (como Austrália, Nova Zelândia, Canadá e EUA) e mesmo aqueles que ratificaram ainda tem sérias restrições em considerar todo o seu conteúdo na prática.

efeito, as reivindicações coletivas dos povos indígenas referem-se principalmente a dois importantes eixos que lhes são peculiares: o direito às terras de origem e o direito de criar órgãos próprios de representação, a fim de garantir sua participação nos processos políticos além da preservação de suas instituições e costumes.

A Convenção nº 169 também trouxe uma previsão mais assertiva em termos de compromisso estatal, como se pode ler no artigo 2º:

Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

Também ganha destaque na Convenção nº 169 o conteúdo disposto em seu artigo 7º, que ao garantir aos povos indígenas o direito de escolher suas próprias prioridades em termos de desenvolvimento, garantiu também o respeito à sua cultura e à sua identidade:

(artigo 7º) Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

Mas certamente a ‘menina dos olhos’ da Convenção nº 169 da OIT, ficou por conta daquele que talvez seja o seu artigo mais festejado⁹⁰, por dispor do dever que o Estado possui de garantir a consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas sobre os atos que possam afetar seus direitos. Trata-se do artigo 6º, que traz o seguinte:

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

⁹⁰ Na prática ainda constantemente violado pelos Estados, vide caso da construção da Hidrelétrica Belo Monte no Brasil, caso da exploração de petróleo da Occidental Petroleum na reserva U’wa na Colômbia, para mais sobre ver: ARENAS, Luis Carlos; GARAVITO, César Rodríguez. Derechos indígenas, activismo transnacional y movilización legal: la lucha del Pueblo U’wa em Colombia. IN: SOUSA SANTOS, Boaventura; GARAVITO, Cesar Rodriguez. El Derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidade cosmopolita. Barcelona: Anthropos; Mexico: UAM- Cuajimalpa, 2007.

Por essa ótica, os povos indígenas deveriam participar conjuntamente com o Estado do processo de tomadas de decisões que lhe afetassem diretamente.

Outro ponto em que o texto avançou, foi em termos de garantia dos direitos de propriedade e posse dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupassem, estabelecendo que os governos se encarregassem de viabilizar medidas para assegurar a proteção efetiva de tais direitos, instituindo procedimentos adequados (no plano interno) para solucionar as reivindicações de terra formuladas pelos povos interessados⁹¹.

Ainda como sinal de aperfeiçoamento, o artigo 13 da Convenção 169 trouxe como redação que, ao aplicarem as disposições da Convenção, os governos deveriam levar em conta os valores culturais dos povos indígenas, especialmente no que diz respeito à sua especial relação com as terras ou territórios.

Ao alertar os governos sobre a peculiar relação dos povos indígenas com a terra, e ao sublinhar o aspecto da subjetividade coletiva inerente à sua cultura e valores, a Convenção se distanciou do viés tradicionalmente individualista dos Direitos Humanos, avançando mais um passo em relação à Convenção 107.

4.1.2.

A Declaração da ONU sobre o Direito dos Povos Indígenas

Embora ainda não exista um Tratado Internacional específico sobre a proteção dos povos indígenas no sistema da ONU⁹², ela oportunizou uma longa e controversa discussão sobre esses direitos, que possibilitou em 2007 a votação da Assembleia geral que consagrou a Declaração sobre o Direito dos Povos Indígenas da ONU.

Até os anos 70, a Comissão de Direitos Humanos da ONU prestava pouca atenção ao estudo das minorias, e praticamente nenhuma aos povos indígenas. (rodapé para minorias/ povos indígenas) Mas o quadro foi se alterando, na medida em que alguns peritos e especialistas no seio da própria Organização passam a chamar a atenção sobre o aumento e a gravidade dos problemas relativos a Direitos Humanos que os povos indígenas enfrentavam em diversos Estados.

⁹¹ Conforme disposto no artigo 14 da Convenção 169, OIT.

⁹² No sistema OEA existe um grupo de trabalho específico para o tema, e em 1996 a Comissão Interamericana recebeu a minuta de uma Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e em 2006 se aprovou o Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Além disso, já naquela altura, os povos indígenas reivindicavam o reconhecimento de seus direitos internamente em seus países, e concomitantemente, formulavam uma articulação com outros atores, como ONGs e sociedade civil, de modo que seus reclamos foram levados até a sede da ONU em Genebra.

Inicialmente o tema entra na agenda da ONU em 1971, por uma decisão do ECOSOC de incluir o assunto no plano de trabalho da “Subcomissão para a prevenção da discriminação e proteção das minorias” um grupo de estudiosos vinculados à Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Mas foi somente em 1982 que se estabeleceu um Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI), dentro da Comissão de Direitos Humanos, grupo que foi então liderado pela especialista em Direito Internacional Erica Irene A. Daes, uma pesquisadora muito ativa, que ficou à frente do trabalho por vinte anos, e foi responsável pela elaboração do *Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, que em 1992 foi apresentado à Comissão de Direitos Humanos.

O esboço desta Declaração foi um intento com influência decisiva de diversos estudos detalhados dos relatores especiais, com destaque para as análises de José Martínez Cobo⁹³, o então relator da Subcomissão da ONU sobre a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias. (CHARTERS e STAVENHAGEN, 2010: 9-10)

Evidentemente houve um grande envolvimento por parte dos relatores especiais, que levaram a temática muito a sério, a julgar pela quantidade e qualidade dos estudos e relatórios. No entanto, percebe-se também, que evitaram envolver-se com questões mais complexas e polêmicas envolvendo o direito dos povos indígenas, como o direito da autodeterminação, por exemplo.

Em 2001 foi então nomeado um relator especial para a delicada situação dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas: Rodolfo Stavenhagen. Nesse ínterim, a Assembléia-Geral da ONU conclamou o ano de 1993 como o Ano dos Povos Indígenas, o que culminou logo em seguida na Década dos Povos Indígenas (1994-2003), tudo com o escopo de sensibilizar a comunidade internacional sobre as questões fundamentais enfrentadas pelos povos indígenas na efetivação dos seus direitos. (HEINTZE, 2010)

Até que finalmente, em 13 de setembro de 2007, a ONU aprovou, mediante 143 votos a favor, 4 votos contra e 11 abstenções, a Declaração sobre o Direito dos Povos

⁹³ *Estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.*

Indígenas. Apesar de possuir um status político elevado, ela não é um tratado internacional na sua forma técnica, o que não deixa de ser um pouco frustrante.

Entre o nascimento do GTPI em 1982 e a aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas em 2007, transcorreram-se longos 25 anos. Um dos motivos centrais para a demora foi a dificuldade no estabelecimento do consenso em torno de certos termos, a exemplo do direito de autodeterminação, o calcanhar de Aquiles de muitos Estados⁹⁴.

A garantia do direito dos povos indígenas a autodeterminação foi exigida pelos mesmos com base no fato de serem eles os seus titulares originais. No entanto, os países faziam questão de enfatizar que só aceitariam menção ao direito de autodeterminação unicamente no que diz respeito ao seu aspecto interno. E foi assim que este direito só pode ser incorporado⁹⁵ com a delimitação clara de seu alcance⁹⁶.

De modo igualmente polêmico foi abordado o tema dos limites da autodeterminação, quando da discussão da Convenção 169 da OIT, o que ficou claro a partir da ênfase que a denominação 'povos' não incluiria os direitos conexos a essa expressão, nos moldes do Direito Internacional. Portanto, a Declaração da ONU, tal qual a Convenção 169, concedeu aos povos indígenas uma autonomia pessoal limitada.

Infelizmente, tanto a referida Declaração quanto a Convenção 169 da OIT não são tão efetivas na prática, ainda que tenham sido efusivamente recebidas com fé pelas organizações da sociedade civil e Movimentos Sociais que trabalharam arduamente durante longos anos em direção à sua materialização. Na prática, ambas encontram sérias resistências por parte dos Estados em seguirem seu conteúdo, especialmente a Convenção 169 que até hoje só foi ratificada por 22 Estados dos 185 membros da OIT, o que não deixa dúvidas sobre a baixa aderência do instrumento. Além disso, o tema da consulta prévia, livre e informada sobre empreendimentos que afete diretamente os povos indígenas é um grande calcanhar de Aquiles para o Estado que não quer ter compromisso com esse tipo de exigência quando se trata de levar adiante seus grandes

⁹⁴ A maioria dos Estados que participou dos debates do documento, votou contra a disposição do direito de autodeterminação, especialmente aqueles com grande número de aborígenes: Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos.

⁹⁵ Conforme redação do artigo 3º da Declaração: *Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.*

⁹⁶ Conforme redação do artigo 46 da Declaração: *Nada do disposto na presente Declaração será interpretado no sentido de conferir a um Estado, povo, grupo ou pessoa qualquer direito de participar de uma atividade ou de realizar um ato contrário à Carta das Nações Unidas ou será entendido no sentido de autorizar ou de fomentar qualquer ação direcionada a desmembrar ou a reduzir, total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes.*

projetos de desenvolvimento. No caso do Estado brasileiro, está aí Belo Monte a mostrar o quão baixo é o ibope da Convenção por aqui.

4.1.3.

O protagonismo e a importância da América Latina na formação da arquitetura global de proteção dos Direitos Humanos

A América Latina tem um protagonismo bastante interessante na afirmação da linguagem dos Direitos Humanos no Plano Internacional, geralmente pouco mencionado.

Kathryn Sikkink (2015) chama a atenção para o protagonismo do Sul em diversos estágios de desenvolvimento das normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Para exemplificar ela cita a forma como a Declaração Universal de Direitos Humanos foi redigida num processo paralelo e posterior à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, tendo esta última sido de fato a primeira enumeração amplamente detalhada dos direitos humanos a serem adotados por uma organização internacional.

Para a autora, as delegações e ONGs da América Latina tiveram um papel crucial⁹⁷ na inclusão da linguagem de direitos humanos na arquitetura global de proteção. Isto porque, as primeiras versões da Carta de São Francisco, elaborada pelos EUA não continham nenhuma referência a direitos humanos, feito que gerou a mobilização de um grupo de Estados menos poderosos, como Nova Zelândia e Austrália, mas principalmente dos países latino-americanos, todos eles descontentes porque o esboço da Carta não incorporava os ideais de direitos humanos. Foi então que delegações do Chile, Uruguai, Panamá e México argumentaram em favor da proteção internacional dos direitos humanos na Conferência de São Francisco em 1945, e, como os países da latino-américa na ocasião contabilizavam vinte dos cinquenta países presentes na dita Conferência, eles se tornaram o bloco eleitoral mais importante. Em síntese: é improvável que a Carta da ONU contivesse alguma referência a direitos humanos não fosse o protagonismo latino-americano. (SIKKINK, 2015).

⁹⁷ A autora destaca outros exemplos para esse protagonismo latino-americano na inclusão do tema de direitos humanos na Carta de São Francisco. A versão final da Carta da ONU acabou por fazer diversas referências a direitos humanos e listou o tema como um dos propósitos básicos da organização. Além disso, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) foi convocado a criar uma comissão de direitos humanos, a única com mandato específico na Carta. Cita ainda uma pesquisa que faz cair por terra a antiga crença de que os direitos econômicos e sociais na DUDH foram fruto de pressão soviética: eles foram, em verdade, produto do impacto do lobby dos países latino-americanos. (SIKKINK, 2015: 222).

O importante papel dos países da América Latina na afirmação das normas internacionais de Direitos Humanos foi parcamente percebido e analisado pelos estudiosos por dois motivos centrais, segundo a autora. De um lado, a existência de uma condição paradoxal⁹⁸ na defesa latino-americana pode ter prejudicado a sua eficácia, ou seja, na prática a realidade dos Direitos Humanos nesses países estava muito aquém do ideal defendido por eles. E um segundo ponto, deve-se ao fato de que estudiosos de relações internacionais não possuem inclinação para realizar pesquisa de campo nos países em desenvolvimento, preferindo voltar suas análises para fontes oriundas do Norte Global. (SIKKINK, 2015: 223-224).

Para o professor Arnulf Becker Lorca⁹⁹ (2016, 2014) é realmente difícil encontrar uma tradição de pensamento puramente latino-americana para o DIP. Primeiro, em razão de a tradição jurídica dominante aceitar a disciplina como um fenômeno de origem europeia. Segundo, a cultura jurídica da América Latina se olvidou ou sequer considerou a possibilidade de uma tradição ou modo latino-americano de pensamento sobre o Direito Internacional.

Segundo ele, entre 1880 e 1950 houve uma rica e intensa batalha teórica entre os juristas para negar ou afirmar a existência de um DIP tipicamente latino-americano. Foi um período marcado por um Direito Internacional como parte da criação discursiva da América Latina e ao mesmo tempo pela criação de uma linguagem para contestar a sua definição. Também foi uma fase onde a discussão da tensão universalidade *versus* particularidade¹⁰⁰ do Direito Internacional impulsionou um debate em direção ao centro. No entanto, esse debate escancara a fragilidade da disciplina, uma vez que:

As formas de lembrar, esconder ou esquecer a discussão acerca da existência de um Direito Internacional latino-americano específico – seja como uma trajetória fácil que levou à criação do Sistema Interamericano, seja como um período turbulento na profissão que tem sido superado pela restauração da moderação científica – traz à tona concepções e

⁹⁸ A autora se refere aqui como paradoxo, ao abismo existente entre o ideal defendido por eles e a prática da realidade de Direitos Humanos no seio de seus respectivos Estados.

⁹⁹ O trabalho do jurista chileno Arnulf Lorca é no sentido de demonstrar que as narrativas históricas e os modos de argumentação do DIP fizeram que os juristas aceitassem de modo resignado a ideia de uma origem puramente europeia da disciplina, e esse fato influenciou a prática do Direito Internacional por aqui. O prejuízo foi em termos da correta leitura das instituições internacionais e sua importância, reproduzindo a relação centro-periferia. Para mais ver: LORCA, Arnulf Becker. *Mestizo International Law: a global intellectual history 1842-1933*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Em sentido semelhante vão as ideias da professora colombiana Liliana Obregon, cujo estudo inovador sobre a tradição jurídica internacional da América Latina do século XIX revela como os primeiros juristas tinham uma consciência jurídica 'crioula'. Para mais ver: TARAZONA, Liliana Obregon. Regionalismo Construído: uma breve história do Direito Internacional latino-americano. IN: *Direito Global e suas alternativas metodológicas [recurso eletrônico]: primeiros passos*. BADIN, Michele Rattón Sanchez, DE BRITO, Adriane Sanctis e VENTURA, Deisy de Freitas Lima (orgs). Coleção Acadêmica Livre. São Paulo: FGV Direito SP, 2016; p. 97-118.

¹⁰⁰ Lorca aponta que os juristas particularistas compartilhavam uma visão latino-americana, com uma tendência mais à esquerda, além de modernizadora e secular. Por outro lado, os juristas universalistas, em sua maioria eram de identidade católica, conservadores, tradicionalistas e em geral nacionalistas.

intuições dos juristas sobre o significado e significação da disciplina na América Latina. (LORCA, 2016: 36)

O jurista latino-americano frequentemente se coloca em posição inferior em relação às obras e ideias dos “grandes” acadêmicos, geralmente ingleses, franceses e alemães, e, mesmo quando teria espaço para revelar seu pensamento original não o faz – seja por “medo” de contrariar o que já está posto como autoridade de alto prestígio ou por um sentimento de ‘patinho feio’.

Essa reação pode ser encontrada na maior parte nos livros didáticos de DIP produzidos na América Latina: todos repetem mais ou menos o mesmo surrado grupo seleto de autores (os cânones) e quase não aparece menção à história regional. Mesmo no subcapítulo da seção que trata de Organizações Internacionais, apenas algumas poucas páginas são destinadas ao Sistema Interamericano.

Mas Lorca aponta que, existem duas frentes de trabalho de recuperação da contribuição latino-americana. Uma particularista naturalista e outra particularista secular. A primeira tem no Novo Mundo um dos momentos fundadores da disciplina, tem na América o lugar onde a universalidade do direito das gentes pela primeira vez deixou de atender à realidade, e coloca nos teólogos espanhóis (escolásticos) o pioneirismo em termos de autoria da disciplina. A segunda, até aceita Westfália como momento fundador, mas defende que o ápice da disciplina está no final do século XIX – onde se formularam as regras positivas e no início do século XX – o período da sua institucionalização. (LORCA, 2016)

Especialmente esta segunda corrente, a particularista secular, permite pensar na América Latina como um verdadeiro motor e porta de entrada para muitos temas dentro do DIP que desembocaram na sua codificação. Como o já citado exemplo do caso das primeiras Conferências Americanas, que serviram de modelo para as conferências internacionais posteriores.

E assim Lorca sustenta que uma crítica ao Eurocentrismo não deve ocorrer tanto como uma disputa metafísica (contestar a ontologia do Ocidente) ou como um desafio histórico (contestar a origem do Direito Internacional), mas muito mais no sentido de uma investigação sobre a autoridade que os cânones da disciplina têm despertado na região, em atenção especialmente, aos modos como a interiorização desses cânones tem ligação com o contexto político internacional, que pode vez ou outra reproduzir as relações de opressão e desigualdade de poder. Isso conduziria os juristas latino-

americanos a assumir por conta e risco, a sua posição de agentes históricos envolvidos no processo de assimilação do cânone dominante do DIP. (LORCA, 2016: 34)

Esta posição parece muito prudente, porque não rechaça totalmente a tradição jurídica internacional e nem fica somente no campo da denúncia do Eurocentrismo da disciplina. A postura 'do meio', ao resgatar a contribuição da América Latina na formação do DIP, oportuniza para os juristas latino-americanos a tão almejada participação no "colégio invisível de juristas" verdadeiramente cosmopolita, podendo então apagar o sentimento de 'patinho feio'.

A melhor maneira de compreender a importância da América Latina para o Direito Internacional talvez seja observando a forma como as iniciativas e experiências na região utilizam o Direito Internacional como uma ferramenta para lidar com os graves problemas de suas nações, que ainda apresentam grave disparidade na distribuição de riquezas e onde a discriminação com base em critérios de gênero, raça e etnia ainda é uma realidade cotidianamente experimentada por seus sujeitos.

O contexto latino-americano de lutas e sofrimento vivenciado por seus povos frequentemente são a matéria prima para a criação de formas jurídicas ricas e originais.

Nesse sentido, o modelo diferenciado de formação dos Estados latino-americanos (forjados a custo de muita violência) foi a matéria prima para a criatividade do constitucionalismo pluralista do século XXI.

Se num primeiro tempo, um constitucionalismo liberal no século XIX construiu um Estado-nação sob a égide de um monismo jurídico e exerceu ampla subordinação de seus povos indígenas, depois no século XX um constitucionalismo social tentou a todo custo integrar os indígenas 'a força', finalmente um terceiro momento, no século XXI, trouxe um constitucionalismo de tipo pluralista, como uma explosão causada por um acúmulo da experiência já vivida nos séculos anteriores, e fruto de muita luta e resistência.

Foi o desabrochar de um movimento arrojado e inovador na América Latina dos anos 80. Um constitucionalismo que se pretendia ser pluralista, ou seja, realizar uma ruptura com o modelo liberal e monista de 'homogeneidade cultural' do Estado (que ocorreu de forma tão violenta quanto artificial), processo que a professora peruana Raquel Fajardo classifica como 'horizontes constitucionais'.

São camadas cada vez mais amplas que se processaram em três fases ou ciclos em direção a uma descolonização dos direitos constitucionais. Primeiro houve um constitucionalismo multicultural (1982-1988); seguido de um constitucionalismo pluricultural (1989- 2005) e finalmente um terceiro ciclo, de um constitucionalismo de

tipo plurinacional (2006- 2009). Todos eles, em maior ou menor grau questionaram elementos centrais dos Estados latino-americanos desenhados no século XIX e a herança da tutela colonial indígena. (FAJARDO, 2011)

O primeiro ciclo, o multicultural, incorpora as novas demandas indígenas e a temática do multiculturalismo. Começa com a Constituição Mexicana, em 1917, e vem seguida, tempo depois pelas Constituições do Canadá (1982), Guatemala (1985), Nicarágua (1987) e Brasil (1988). Apesar da nova abordagem, a autora observa que não houve um pleno reconhecimento do pluralismo jurídico, talvez por conta de fortes heranças coloniais e também pela influência do Convênio 107 da OIT. (FAJARDO, 2011: 142)

O segundo ciclo, por sua vez, ao receber os bons ares da Convenção 169 da OIT refletiu um maior grau de reconhecimento, já que o Estado passou a ser reconhecido como pluricultural, utilizando termos como 'nação multiétnica/multicultural', em evidente referência à natureza múltipla de suas populações. Foi o que permitiu fundar os direitos dos povos indígenas, dos afrodescendentes e de outros coletivos. Destacam-se neste período a expansão deste modelo para a América Central e Sul América, nas constituições dos seguintes países: Colômbia (1991), México e Paraguai (1992), Perú (1993), Bolívia e Argentina (1994), Equador (1996 e 1998) e Venezuela (1999). (FAJARDO, 2011: 143)

Finalmente um terceiro e último ciclo, se processa no pano de fundo da nova consciência gerada pela aprovação da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, em 2007. É representado pelas constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2006-2009), e certamente se mostra como o mais refinado dos três ciclos, ao reconhecer os povos indígenas não apenas como 'culturas diversas' mas verdadeiramente como nações originárias com direito à autodeterminação ou livre determinação. Raquel Fajardo interpreta este momento como uma verdadeira refundação do Estado, e explica:

Al definirse como un Estado plurinacional, resultado de un pacto entre pueblos, no es un Estado ajeno el que "reconoce" derechos a los indígenas, sino que los colectivos indígenas mismos se yerguen como sujetos constituyentes y, como tales y junto con otros pueblos, tienen poder de definir el nuevo modelo de Estado y las relaciones entre los pueblos que lo conforman. Es decir, estas Constituciones buscan superar la ausencia de poder constituyente indígena en la fundación republicana y pretenden contrarrestar el hecho de que se las haya considerado como menores de edad sujetos a tutela estatal a lo largo de la historia. (FAJARDO, 2011:149)

No entanto, vale mencionar que apesar de configurarem ricos modelos teóricos e textos constitucionais bastante afinados com um pluralismo jurídico que se pensa ideal,

a verdade é que na prática esses processos são constantemente desafiados¹⁰¹, seja por problemas estruturais de efetividade, seja por forte resistência de setores conservadores da sociedade¹⁰², enfim, há toda sorte de problemas que dificultam que as palavras saiam do papel e tornem-se realidade. Mesmo assim há um enorme para estas experiências do Sul atuarem no sentido da emancipação de sujeitos no bojo do Estado e para além dele, uma vez que vão reverberar também no cenário internacional.

4.2.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a proteção dos povos indígenas

O objetivo desta seção é discorrer sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) em relação a proteção dos povos indígenas. O intento é analisar aqueles aspectos que o colocam atualmente como uma plataforma de ação privilegiada para as ações de resistência dos povos indígenas da América.

¹⁰¹ A Bolívia é o maior exemplo desse desafio, e, surpreendentemente, nem a ascensão de um presidente indígena conseguiu arrefecer o alto grau de colonialismo interno, numa clara demonstração do caráter controverso do processo histórico. Ana Carolina Delgado em sua pesquisa de tese constatou um forte grau de colonialismo interno dentro do conflito no cenário boliviano, que envolve latifundiários, camponeses, cocaleiros, indígenas comunitários e distintos atores em torno do acesso à terra e ao território e aos canais institucionais da política. Esta é uma dinâmica de profundas contradições e tensões, constituindo uma verdadeira teia de relações de poder. Ou seja, existe uma enorme contradição entre a elite de maioria mestiça que compõe o governo da Bolívia, mas não somente ali, como também entre os próprios indígenas, que geralmente são mitificados como um corpo homogêneo. As constatações da pesquisadora comprovam o quão delicado é o processo de descolonização. Para mais ver: DELGADO, Ana Carolina Teixeira. *Guerreiros do Arco-íris: os caminhos e descaminhos da descolonização na Bolívia no início do século XXI*. Tese, Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2014.

¹⁰² O Brasil pode ser citado como um exemplo do avanço ostensivo de pautas conservadoras nos últimos anos. Leonardo Avritzer realizou uma avaliação das manifestações ocorridas a partir de 2013, pesquisando temas, agenda e relação dos manifestantes com o Estado. Ele constatou uma dinâmica cheia de reviravoltas, com mudanças surpreendentes na escala de participação. Inicialmente, as manifestações emergem como um acúmulo de conflitos (entre 2011 e 2013) de movimentos sociais, como o indígena e o ambientalista com o governo federal. Outra motivação foi a aprovação da legislação da Copa do Mundo, tendo recebido críticas e protestos por parte do movimentos pela reforma urbana (com vínculos históricos com o Partido dos Trabalhadores e o governo). Por fim, houve o conflito entre o Movimento Passe Livre e os governos locais. No entanto, à medida que os protestos cresceram, foram saindo do controle do MPL e foram do campo de esquerda para não terem lideranças (sem partido). A partir dali houve uma intensa fragmentação dos temas da agenda, além de algo muito impressionante: uma onda de manifestações de fundo conservador, que não ocorriam desde 1964. Assim que o autor conclui que o único saldo das manifestações foi a pluralização midiática, e que ainda assim, é um ponto insuficiente para mobilizar a democratização do espaço público no Brasil. No mais, o que houve foi uma identificação da corrupção com o governo (sem problematizar por exemplo, temas como financiamento das campanhas eleitorais ou as relações entre obras públicas e grandes empreiteiras), além de um avanço alarmante de um conservadorismo sem precedentes. Para mais ver: AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016; p. 81-82.

4.2.1.

As atividades da Organização dos Estados Americanos

A proteção dos Direitos Humanos nas Américas é composta por quatro documentos centrais: a Declaração dos Direitos e Deveres do Homem, a Carta da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), e por último, o Protocolo de São Salvador, atinente aos direitos sociais e econômicos.

A partir destes diplomas, forjaram-se dois sistemas de proteção que interagem de modo expresso: um primeiro, mais antigo (criado em 1948), que utiliza os preceitos da Carta da OEA e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem – é o sistema OEA. E um segundo sistema, criado no bojo da própria OEA, e que utiliza a Convenção Americana de Direitos Humanos.

É possível tomar os dois sistemas como círculos concêntricos, cuja origem comum é a Carta da OEA. Um primeiro círculo é mais amplo e conta com os 35 Estados-membros da OEA, enquanto o segundo círculo é menor, formado pelos 23 Estados que ratificaram a Convenção Americana. (RAMOS, 2015: 202)

Assim, o segundo sistema possui vários pontos de contato com aquele primeiro, destacando-se: 1) trata-se de um sistema elaborado no seio da própria OEA, contanto assim com a participação ativa de seu principal órgão, que é a Comissão Interamericana de Direitos Humanos; 2) o financiamento do sistema da Convenção é feito pela OEA, e os membros do segundo sistema são, sem exceção, membros do primeiro; 3) as regras atinentes ao primeiro sistema são subsidiariamente aplicáveis ao segundo. (RAMOS, 2015: 201-202)

A diferença, portanto, está no grau de compromisso assumido, que é mais denso no caso do segundo círculo, já que além da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), conta também com uma Corte especializada em Direitos Humanos (Corte IDH).

4.2.2.

O potencial do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na proteção dos povos indígenas

Nas últimas décadas, os países da América Latina tem se mostrado um pouco mais disponíveis e abertos à possibilidade de internacionalização dos sistemas

jurídicos, sobretudo àquela oportunizadas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, processo que tem produzido importantes mudanças institucionais.

Essa abertura é sentida pelo modo como os advogados têm buscado um aprendizado sobre a lógica de funcionamento do SIDH e os juízes têm procurado citar suas decisões e utilizar seus precedentes nos tribunais locais. Além disso, ativistas sociais têm enxergado, cada vez mais, o sistema como um palco privilegiado para o ativismo jurídico transnacional, não apenas para denunciar violações e dar visibilidade a certos temas, mas também para conseguir um espaço privilegiado de diálogo com os governos, na medida em que percebem aí um potencial de sucesso em um tipo de litigância que envolve não apenas a obtenção de uma sentença, mas algo muito maior.

O SIDH é um mecanismo cuja arrojada dinâmica processual (um sistema bifásico, composto por uma Comissão e Corte) constrói uma cadeia de múltiplos espaços e momentos possíveis para a transformação social e uma proteção que transcende às vítimas afetadas no processo.

Se bem utilizado, o SIDH pode ser motor para proteção e efetivação de direitos numa perspectiva cada vez mais alinhada com os princípios da indivisibilidade e da interdependência.

Num primeiro plano, ele pode turbinar democracias frágeis, na medida em que examina problemas institucionais (especialmente das etapas pós-transições) relacionados à preservação da esfera pública democrática, que são temas como liberdade de imprensa, liberdade de expressão, liberdade de manifestação, acesso à informação pública e direito de reunião e associação.

Num segundo plano, ele também é capaz de fortalecer a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas de modo a impactar a forma como o Estado conduz sua agenda temática em termos de problemas derivados da desigualdade e exclusão social.

Além dessas duas frentes, um aspecto que mais tem chamado a atenção ultimamente é a maneira pela qual o SIDH tem feito das demandas de igualdade de grupos e coletividades um aspecto prioritário em sua agenda. Incluem-se aqui aquelas situações de grupos excluídos que sofrem obstáculos de acesso à justiça e ao sistema político, muitas vezes incrustadas num padrão sistemático de violência institucional e social.

Com efeito, as novas demandas coletivas de proteção aos Direitos Humanos que chegam ao SIDH têm sido enfrentadas – tanto pela Comissão quanto pela Corte – de um modo bastante sensível, num evidente processo de ampliação e evolução do

conceito de vítima direta, para que alcance aqueles casos em que as vítimas estejam numa situação que as impeça de agir por conta própria e precisem da iniciativa de um terceiro em sua defesa¹⁰³ (LOUREIRO, 2014).

Tal sensibilidade diante do desafio de um conceito ampliado de vítima direta, tem se mostrado na postura da Corte em alguns aspectos fundamentais: primeiro, na flexibilização do dever de individualização das supostas vítimas e de seus familiares, e em segundo, na outorga de reparações de natureza coletiva, conforme extensão do dano sofrido, e em terceiro, no modo pelo qual tem pensado soluções criativas para contornar as dificuldades fáticas como, por exemplo, a elaboração de listas com os nomes das supostas vítimas¹⁰⁴, conseguindo um equilíbrio interessante entre uma interpretação da Convenção Americana *pro vítima* e uma certa segurança jurídica. (LOUREIRO, 2014: 371-371)

E assim, o SIDH tem recebido e atuado em distintas frentes de proteção às coletividades vítimas de graves violações de direitos humanos, que vão desde o controle da validade de leis de anistia em face da Convenção Americana e das condições desumanas das penitenciárias, até massacres, deslocamentos forçados e direitos territoriais de povos indígenas e tribais. Este último é o que constitui foco de interesse desta pesquisa e, portanto, aquele para o qual se destinará um olhar mais atento. A ideia é levantar alguns elementos que permitam compreender o papel exercido pela Comissão e pela Corte na garantia e efetivação do direito dos povos indígenas e a importância do SIDH para pensar uma proposta de resistência contra-hegemônica para esses coletivos, dentro dos limites do intrincado jogo de interesses dos distintos atores envolvidos (vítimas, ONGs, sociedade civil, governos, mercado, mídia, e tantos outros).

a) O papel da Comissão

O Sistema Interamericano tem boas práticas no continente, e boa parte deste sucesso é creditado ao bom desempenho da Comissão em termos de amplas atividades de promoção, ao formular recomendações aos Estados, preparar relatórios e estudos, bem como assessorar a OEA em atividades atinentes a Direitos Humanos.

¹⁰³ Nesse sentido, o artigo 44 da Convenção Americana prevê o direito de petição individual com extensão da legitimatio ad causam a todo e qualquer peticionário, podendo até mesmo prescindir da anuência da vítima, o que é fundamental no caso, por exemplo de presos incomunicáveis ou de vítimas desaparecidas forçadamente. Exemplo Guerrilha do Araguaia. Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil. Exceções preliminares, Mérito, Reparaciones e costas. Sentença de 24 de novembro de 2010.

¹⁰⁴ Como fazer, no caso dos povos indígenas? Como viabilizar a identificação, um a um, dos membros daquela coletividade a merecer o amparo da Corte e uma reparação coletiva?

A CIDH utiliza de modo bastante frequente o procedimento das *visitas in loco*¹⁰⁵ nos Estados-membros da OEA, uma atribuição política de grande importância, já que durante a visita, a CIDH pode verificar a real situação de direitos humanos, além de interagir com a sociedade civil e com os Movimentos Sociais locais.

Outra faculdade importante da CIDH é a criação de Relatorias para analisar situações específicas sobre Direitos Humanos em um determinado país ou sobre certo tema. Criadas em 1990, as Relatorias são dirigidas por Comissionários, cujos relatórios são submetidos à Assembleia-Geral da OEA. (RAMOS, 2015:214-215)

A Comissão atua ainda elaborando relatórios¹⁰⁶ ou informes de diversos tipos, com objetos mais ou menos amplos, conforme a necessidade de cada caso em particular.

Periodicamente, conforme o artigo 41 (g) da CADH (e 59 do seu Regulamento) há a elaboração e publicação de um balanço dos períodos de sessão, das visitas *in loco*, dos trabalhos e resultados das Relatorias por países e temáticas, bem como sobre o status da ratificação dos documentos pelos Estados: trata-se do Relatório Anual, o seu documento mais esperado.

Além de todas essas funções, é a Comissão o órgão encarregado de receber as petições contendo denúncias da violação por parte de *pessoa, grupo de pessoas, ou entidade não governamental reconhecida em um ou mais Estados-membros da OEA*¹⁰⁷, função vista com grande expectativa por defensores, advogados e ativistas da região.

Um movimento que se converte em uma sensação de abertura e acessibilidade, como demonstra a fala de uma dirigente indígena: *al Sistema Interamericano de Derechos Humanos no solo los abogados pueden llegar, no sólo los doctores pueden llegar, sino también los pueblos indígenas pueden llegar*¹⁰⁸.

O reconhecimento da personalidade e capacidade jurídicas internacionais da pessoa humana tem sido visto como um dos pilares mais importantes para a consagração do ideal da justiça internacional. A possibilidade de reclamar direitos perante os tribunais internacionais de Direitos Humanos¹⁰⁹, inclusive contra violações de seu próprio Estado, tem sido motivo de grande otimismo por parte de diversos

¹⁰⁵ Previstas no artigo 18 (g) do Estatuto da CIDH e artigos 53 a 57 do seu Regulamento, pode ocorrer mediante autorização do Estado, ou convite do mesmo. Ainda que não haja um tempo limite para a duração da visita, tem-se que ela deva ocorrer dentro dos limites do respeito à soberania estatal.

¹⁰⁶ Em 1997 se realizou um Informe sobre o Brasil em relação aos direitos reconhecidos especialmente em relação ao regime de demarcação de territórios indígenas.

¹⁰⁷ Previsão no artigo 44 da Convenção Americana e no artigo 24 do Regulamento da CIDH.

¹⁰⁸ Site da OEA.

¹⁰⁹ A Corte Europeia funcionando robusta desde 1953 e já com acesso direto dos indivíduos desde 1998 (por meio do Protocolo n 11 à Convenção Europeia de DH); a Corte Interamericana, em atividade desde 1978; e a Corte Africana, mais franzia, operando desde 2006.

internacionalistas¹¹⁰. Nesse sentido tem sido a atuação do professor Cançado Trindade, que diz:

A posição que tenho sempre sustentado a esse respeito é no sentido de que há uma verdadeira linha de evolução - que cabe apoiar - que tem resgatado a posição dos indivíduos como verdadeiros sujeitos do direito internacional dos direitos humanos, assim como do direito internacional público (e não como simples objetos de proteção), dotados de plena capacidade jurídica para atuar (*legitimatío ad causam*) no plano internacional (*locus standi in iudicio e jus standi*). Os indivíduos petionários são a verdadeira parte demandante perante os tribunais internacionais de direitos humanos. (TRINDADE, 2014: 49-50)

Os Tribunais Internacionais de Direitos Humanos, ao assegurar a proteção dos que mais necessitam, os mais vulneráveis têm *fomentado o alentador processo histórico que testemunhamos e para o qual contribuimos, que me permito denominar de humanização do direito internacional contemporâneo*. (TRINDADE, 2014: 57)

Além disso, a admissibilidade de demandas coletivas é uma realidade cada vez mais enfática na experiência contemporânea internacional, conferindo às coletividades humanas um papel cada vez mais parelho àquele desempenhado pelos indivíduos enquanto sujeitos de Direito Internacional.

Nesse sentido, a professora Sílvia Loureiro (2014) acredita que a coletivização do mecanismo de petições na prática dos sistemas internacionais de proteção dos Direitos Humanos obedecerá ao próximo passo rumo à gradual desnacionalização e 'humanização' do Direito Internacional.

A tendência seria então avançar para uma segunda fase neste processo de incremento da proteção internacional dos Direitos Humanos, que deverá abranger não somente os indivíduos, mas também as vítimas coletivas. (LOUREIRO, 2014)

Apesar de toda expectativa em torno da capacidade postulatória dos indivíduos e grupos junto à CIDH, é impossível evitar certo desapontamento quando olhamos a realidade do sistema mais de perto.

Ocorre que inúmeras denúncias envolvendo a violação de direitos humanos pelos Estados americanos são recebidas pela CIDH todos os anos, mas apenas algumas delas são admitidas para a análise¹¹¹ e um punhado ainda menor, chega até a Corte IDH.

¹¹⁰ Citem-se: Valério de Oliveira Mazzuoli, Flávia Piovesan e Francisco Resek.

¹¹¹ Entre 2012 e 2014 a Comissão recebeu 5.445 petições, tendo sido admitidas para análise apenas 506, o que representa 9,3% do total. Para mais ver: DE OLIVEIRA KOCH, Camila. *Crítérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Dissertação. Mestrado. Universidade de São Paulo, 2015, p. 155, 156.

Até lá é preciso preencher uma série de requisitos processuais rigorosos e percorrer um grande trajeto composto por muitos ‘filtros’ negativos¹¹², para finalmente conseguir transpor o abismo que separa o número de petições que chegam para a Comissão, o número daquelas que são aceitas¹¹³ e o número de casos que efetivamente são remetidos à Corte.

Além de todo o largo caminho a ser seguido, o trecho final é sempre determinado pela atuação da Comissão, já que implica no seu impulso em agir (ou não) no sentido de transformar um caso numa demanda a ser julgada pela Corte. O interessante aqui é o fato de que, embora o papel de filtro negativo exercido pela Comissão seja crucial para a definição dos rumos (ao menos em termos quantitativos) do SIDH, ainda não se sabe com exatidão quais são os critérios que a CIDH utiliza nessa peneira.

Nesse sentido, Camila de Oliveira Koch ao pesquisar sobre os critérios de judicialização de casos pela CIDH, deteve-se na busca por algum indicador do grau de transparência do filtro utilizado além de uma resposta para a indagação concernente a existência de uma possível “politização” na seleção dos casos.

A pesquisadora encontrou problemas como a falta de recursos repassados ao CIDH, o que dificulta o adequado desenvolvimento de suas atividades. Além disso, concluiu que a força dos Estados da OEA na sua estrutura acaba imprimindo uma postura altamente politizada e seletiva do órgão, já que são os próprios Estados que indicam quem serão os comissionados e também a parcela do orçamento anual da OEA que será revertida à Corte e à CIDH. (DE OLIVEIRA KOCH, 2015)

É importante considerar essas fragilidades, a fim de não subestimar o caráter político do SIDH, que, apesar de muito útil para fortalecimento das instituições democráticas da região – especialmente na etapa pós-transições – não está imune às contradições internas da própria OEA, nem às disputas políticas operadas por seus Estados-membros.

De todo modo, o incremento do potencial de uso da Comissão, tal qual da melhoria na efetividade do SIDH de forma mais abrangente, é algo que sempre estará vinculado

¹¹² Inicialmente é preciso ter esgotado os recursos de jurisdição interna. Depois, é preciso responder aos requisitos de admissibilidade dispostos no artigo 46 da CADH. Em seguida, a Comissão poderá arquivar o caso, se entender que não mais subsistam os motivos que ensejaram o peticionamento. Caso decida avançar, tentará uma solução amigável com o Estado violador, o que é um novo filtro. Se este acordo não for feito, a CIDH redigirá um relatório com recomendações ao Estado-parte e terá três meses para decidir se enviará o caso a Corte ou não.

¹¹³ Como exemplo, em 2011 a CmIDH recebeu 1.658 petições dentre as quais 789 foram negadas. Para mais ver: CmIDH, *Breve historia del SIDH*, disponível em <<http://www.oas.org>>. *Relatório Anual de 2011*, disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>>.

ao âmbito nacional dos Estados, e de sua capacidade de administração interna da justiça. Além disso,

A autoridade das decisões e da jurisprudência dos órgãos do SIDH depende em parte da legitimidade social alcançada e da existência de uma comunidade de atores interessados que acompanha e difunde seus parâmetros e decisões. Não se trata de incidir por meio de força coativa, da qual carece, mas de uma força persuasiva, que deve construir e preservar. (ABRAMOVICH, 2009: 23)

Por estar localizado em uma região que passou por períodos de turbulência política e instabilidade em seus regimes democráticos, é inevitável que o SIDH receba as influências do contexto político, social e econômico em que opera.

Nem por isso se pode deixar de considerar o importante protagonismo desempenhado pelo sistema com destaque à especial proteção conferida aos povos indígenas, que se expressa por meio de intensa atividade da Comissão e da Corte, bem como pelo fortalecimento da Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

O Estatuto da Comissão de 1979, artigo 20, alínea 'b'¹¹⁴ aponta a possibilidade da CIDH receber comunicações sobre a violação a direitos humanos contidos na Carta da OEA e na Declaração Americana, e a partir daí obter informações no intento de *elaborar recomendações* ao Estado para a observância e garantia de direitos humanos contidos nestes instrumentos. Nesse sentido, na fase anterior à ratificação da Convenção Americana pelo Brasil (ou seja, quando havia possibilidade de ser responsabilizado apenas com base nos dispositivos genéricos da Carta da OEA, na Declaração Americana de 1948 e no Estatuto e Regulamento da Comissão) houve uma comunicação¹¹⁵ à CIDH noticiando a invasão de áreas demarcadas da comunidade dos povos indígenas *Yanomami*, nos Estados do Amazonas e antigo Território de Roraima, com consequências nefastas para a saúde e integridade física de seus membros.

Este episódio resultou na Resolução n. 12/85 de 5 de março de 1985, que apontou violações aos direitos reconhecidos dos povos indígenas¹¹⁶ *Yanomami*, dentre eles, direito à vida, à liberdade, à segurança, direito de residência e trânsito e direito à preservação da saúde e bem-estar. Como o governo brasileiro não refutou as recomendações de que continuasse seu programa de delimitação das terras indígenas, bem como fornecesse o amparo material às comunidades tradicionais (saúde e educação) o caso não figurou mais nos relatórios da Comissão. (RAMOS, 2015: 217)

¹¹⁴ Vide também artigo 51 do Regulamento da Comissão de 2009.

¹¹⁵ Caso 7615, povo Yanomami.

¹¹⁶ Veja também Caso 11745, Massacre de Haximu.

Uma petição recebida pela CIDH que encontrou grande repercussão no Brasil foi o que envolveu a senhora Maria da Penha Maia Fernandes, o primeiro caso de aplicação por um organismo internacional de Direitos Humanos da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção Belém do Pará, de 1994); numa decisão inédita em que um país signatário foi responsabilizado por omissão e negligência diante da violência doméstica cometida por um particular. Essa determinação da CIDH fez com que o agressor fosse preso em 2002. (VENTURA e CETRA, 2012).

Em relação às polêmicas *medidas cautelares*, ressalte-se que o artigo 25 do Regulamento da CIDH dispõe sobre a possibilidade de sua adoção, em situações de gravidade e urgência, a fim de prevenir danos irremediáveis ou perecimento de direito. Seja por iniciativa própria, seja por provocação de parte, é uma ferramenta disponível para ser utilizada junto a uma petição ou caso pendente ou mesmo independentemente da existência de qualquer petição anterior.

Nesse sentido, um episódio envolvendo a violação de direitos dos povos indígenas pelo Estado brasileiro ocorrido em 2011, ficou marcado de forma muito negativa pelo desrespeito e violência exercida contra esses coletivos, e pela forma como o desfecho do caso afetou as relações até então estabelecidas com o SIDH. Trata-se da Medida Cautelar emitida, em favor das Comunidades Indígenas do Rio Xingu¹¹⁷ determinando a suspensão do licenciamento e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no estado do Pará, bem como a consulta prévia das comunidades envolvidas.

Esse incidente gerou uma crise de múltiplos efeitos, de modo que Belo Monte se torna um emblema tanto do ponto de vista interno, com impactos ambientais em larga escala e várias manobras políticas de má-fé, como no contexto internacional, escancarando o choque entre uma racionalidade desenvolvimentista e os parâmetros internacionais de proteção a Direitos Humanos.

A reação do Brasil foi a pior possível, num misto de retaliação e rechaço ao Sistema, que ficou registrada na chocante nota oficial do Ministério das Relações Exteriores, externando o quanto as medidas eram *precipitadas e injustificáveis*, além do argumento da *não obrigatoriedade* das medidas cautelares da Comissão, num lamentável rompimento com uma tradição de respeito e cooperação com o SIDH que vinha sendo construído¹¹⁸.

¹¹⁷ MC 382/10 Comunidades Indígenas de la Cuenca del Rio Xingu.

¹¹⁸ Cabe aqui mencionar um trecho, dentre tantos dos escritos impactantes de Eliane Brum sobre o caso: *Dilma, a guerrilheira torturada pela ditadura, reproduz como presidenta a mesma ideologia para a Amazônia*

Após a emissão da MC embargando à construção da hidroelétrica de Belo Monte e, ironicamente em concomitante a ocorrência de um auspicioso debate sobre o caso *Guerrilha do Araguaia*, deu-se uma sucessão de eventos, lamentáveis sob tantos aspectos que é difícil enumerá-los¹¹⁹.

Primeiro, o Brasil a Comissão preferiu recuar, substituindo a medida cautelar por outra mais amena, três meses depois, em que apenas solicitava ao Estado brasileiro que adotasse medidas de proteção à vida, à saúde e à integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas na região além de providenciar a rápida regularização de suas terras.

Uma segunda consequência foi a instituição pela OEA do *Grupo de Trabalho Especial para a Reflexão sobre o Trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos com vistas a Fortalecer o Sistema Interamericano* – que gerou um documento, não vinculante, com recomendações à CIDH, aos Estados e ao Secretário-Geral da OEA. E ainda uma terceira decorrência, a Comissão aprovou, em março de 2013, diversas mudanças no seu Regulamento¹²⁰.

b) O papel da Corte

A Corte é uma instituição judicial autônoma, não sendo órgão pertencente à OEA, mas sim à Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto San Jose da Costa Rica). Sua criação decorre do artigo 33 da CADH e sua competência abarca as esferas consultiva e contenciosa.

Embora a CADH date do ano 1969 o documento só entrou efetivamente em vigor em 1978, (com a 11ª ratificação) momento em foi aceita a oferta da Costa Rica para sediar a Corte na sua capital, San Jose.

defendida por seus algozes. Para a ditadura civil-militar (1964-1985), a região era vista como um território para exploração, a floresta era também um corpo a ser violado e torturado. Dilma faz ressoar a propaganda do “Brasil grande” dos generais, do progresso representado pelas grandes obras, pelos projetos gigantescos de mineração, pela ideia de transformar a mata em soja e pasto para boi, como se isso fosse desenvolvimento e como se isso fosse sustentável. A repetição do discurso do opressor pela oprimida que chega ao poder e, no ponto de vista de parte dos povos da floresta se torna a opressora, é fascinante no que revela sobre o demasiado humano. Mas é um desastre para o Brasil. (...) Dilma ignora os desafios da mudança climática, assim como os desafios de um presente que só tem chance de alcançar o futuro se aprender com os povos tradicionais, se valorizar a biodiversidade em vez da destruição. IN: BRUM, Eliane. *Dilma compôs seu requiem em Belo Monte*. El País, 10/mai/2016.

¹¹⁹ Para mais ver: FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira e FEITOSA, Maria Luiza de Alencar Mayer. Desenvolvimento e Direitos Humanos: Marcas de Inconstitucionalidade no Processo Belo Monte. *Revista Direito GV*, v.9, n. 1, p. 93-114, jan-jun, 2013.

¹²⁰ Artigos 25, 28, 29, 30, 36, 37, 42, 44, 46, 59, 72, 76 e 79.

No entanto, durante os anos que se seguiram ao seu nascimento, ainda que a Comissão movimentasse a Corte com pedidos de opiniões consultivas, permanecia inerte em provocar Estados, já que muitos enfrentavam as agruras de regimes ditatoriais decadentes, além da dívida externa e crises do petróleo. (RAMOS, 2015: 241)

Foram os chamados Casos Hondurenhos¹²¹ sobre desaparecimento forçados que motivaram o acionamento da Corte pela Comissão em 1986, após quase 10 anos de sua existência.

Em termos de atividade consultiva pode-se dizer que a competência da Corte possui um maior alcance geográfico do que em relação à sua atividade contenciosa. Isto porque qualquer membro da OEA (mesmo sem ser parte da Convenção) pode solicitar a interpretação de tratados internacionais envolvendo direitos humanos ou ser alvo de controle de convencionalidade, oportunidade em que o Tribunal emite sua posição sobre a correta adequação e harmonia entre as leis internas e as normas internacionais de proteção de Direitos Humanos.

A jurisdição consultiva oportuniza aos Tribunais fixar o alcance e o conteúdo das normas jurídicas internacionais, mesmo na ausência de casos contenciosos. Por esse motivo, ainda que careçam de força vinculante, as opiniões consultivas da Corte contribuem com uma maior certeza jurídica aos sujeitos de Direito Internacional. Nesse sentido, o professor Cançado Trindade afirma: *a emissão de pareceres consultivos pela Corte IDH muito tem contribuído ao desenvolvimento progressivo do Direito Internacional*. (TRINDADE, 2014: 40-42)

Por força do artigo 64 da CADH os Estados da OEA podem solicitar à Corte uma interpretação acerca de qualquer tratado de proteção de Direitos Humanos nos Estados americanos. Em virtude de sua atribuição plena na defesa dos Direitos Humanos a Comissão possui *pertinência universal* para requerer parecer sobre qualquer tema, enquanto os órgãos da OEA podem solicitar pareceres consultivos apenas dentro de suas competências. (RAMOS, 2015: 261)

A título de exemplo, cite-se o evento inédito ocorrido em julho de 2011, na forma de um pedido de opinião consultiva feito conjuntamente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai sobre os direitos de crianças e adolescentes migrantes. A questão indagada pelos países à Corte foi sobre quais seriam as obrigações dos Estados em relação a

¹²¹ Caso *Velásquez Rodríguez*- exceções preliminares, sentença de 26 de junho de 1987, série c, n.1; Caso *Fairen Garbi e Solís Corrales* – exceções preliminares, sentença de 26 de junho de 1987, série c, n.2; Caso *Godínez Cruz*- exceções preliminares sentença de 26 de junho de 1987, série c, n.3.

casos internos envolvendo crianças migrantes ou seus pais, tendo como base a CADH, a Declaração Americana e a Convenção Interamericana pra Prevenir e Punir a Tortura. Por força dela, a Corte emitiu, em 19 de agosto de 2014, a opinião consultiva nº 21¹²².

As opiniões consultivas, sendo interpretações, tem o condão de firmar o que é o Direito na esfera interamericana, de modo que o Brasil deve cumpri-las, sob pena de incorrer em futura responsabilidade internacional do Estado por violação da CAD. Ora, sendo ele signatário do Pacto San Jose, o que justificaria agir em desacordo com uma interpretação de direitos já protegidos na lei quando a Corte já tenha se manifestado em âmbito consultivo?

Outro âmbito de atuação da Corte IDH diz respeito à emissão de medidas provisórias, de acordo com o artigo 63.2 da CADH, em situações de urgência ou que exista risco irreparável às pessoas envolvidas e independentemente da existência de um caso contencioso tramitando na Corte.

Ainda que não haja critérios expressos sobre o pedido de medida provisória por parte da Comissão para a Corte, o raciocínio é o mesmo do que enseja a apresentação de casos contenciosos pela Comissão para a Corte, ou seja, quando a CIDH considera que o Estado não dá cumprimento à medida cautelar ela pode apresentar o pedido de medida provisória. Pode acontecer também, que num primeiro momento a CIDH outorgue uma medida cautelar e depois de transcorrido um tempo decidir solicitar uma provisória à Corte. (GONZALEZ, 2010: 59)

Em relação ao aspecto contencioso, o trabalho da Corte limita-se àqueles Estados que evidentemente aceitaram expressamente a sua jurisdição, uma vez que nenhum Estado é originalmente jurisdicionável perante nenhuma Corte internacional.

Em termos processuais, somente os Estados-parte ou a própria Comissão podem submeter casos à Corte, por não existir legitimação direta do indivíduo para isso. No entanto, isso não tira o brilho em torno da conquista que é poder vislumbrar o indivíduo a figurar no rol dos sujeitos de Direito Internacional.

¹²² Um ponto alto desta opinião consultiva foi a explicitação do princípio do *non refoulement*, ou seja, a proibição de que os Estados transfiram uma criança a outro Estado quando sua vida, segurança ou liberdade estejam em risco de violação em razão de perseguição ou ameaça de perseguição, violência generalizada ou violações mássicas aos direitos humanos, entre outros. Para mais veja: Parecer Consultivo OC-21/14 de 19 de Agosto de 2014 sobre direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional.

Uma mudança gradual do cenário político foi acompanhada por uma alteração também no papel do SIDH, ainda que não tenham sido completamente superados os conflitos decorrentes da justiça transicional, agora é um panorama diferente:

Não se trata de Estados que se organizam para violar sistematicamente direitos, nem que planejam em suas esferas superiores ações deliberadas para violá-los em massa, mas de Estados com autoridades eleitas legitimamente, que não são capazes de reverter e impedir práticas arbitrárias de seus próprios agentes, nem de assegurar mecanismos efetivos de responsabilidade por seus atos, como consequência do precário funcionamento de seus sistemas judiciais. (ABRAMOVICH, 2009: 17)

A alteração desse enfoque foi permitindo, gradualmente o desenvolvimento de jurisprudência em diversas frentes temáticas, e, de cunho especialmente original e inovador em termos de sentenças que versam sobre a proteção dos direitos dos povos indígenas.

Como exemplo de sentenças com conteúdo inovador e original, mais alinhado com a cosmologia indígena destacam-se os seguintes casos: *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni* contra Nicarágua (2001)¹²³; *Massacre de Plan de Sánchez* (2004)¹²⁴ e *Massacres de Rio Negro* (2012)¹²⁵ contra a Guatemala; três séries de casos contra o Paraguai: *Comunidades indígenas Yakye Axa* (2005)¹²⁶, *Sawhoyamaxa* (2006)¹²⁷ e *Xákmok Kásek* (2010)¹²⁸; *Povo Kichwa de Sarayaku* contra o Equador (2012)¹²⁹, e bem recentemente *Povo Xucuru e seus membros contra Brasil* (2018)¹³⁰.

Dentre os temas abordados com originalidade destacam-se: a não individualização das vítimas para fins de reparação civil; a tutela judicial coletiva; a consulta prévia; o direito à vida numa concepção mais abrangente (vida digna, *buen vivir*) e a proteção da propriedade comunal da terra.

O objeto das sentenças da Corte IDH, por força do artigo 63 da CADH, são o mais amplo possível, sendo assegurado à vítima não apenas o gozo do direito ou liberdades violadas, como também a reparação das consequências desta violação. Assim, uma

¹²³ Corte IDH. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79.

¹²⁴ Corte IDH. *Caso Massacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*. Reparações e Custas. Sentença de 19 de novembro de 2004. Série C No. 116.

¹²⁵ Corte IDH. *Caso Massacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2012 Serie C No. 250.

¹²⁶ Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Serie C No. 125.

¹²⁷ Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146.

¹²⁸ Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

¹²⁹ Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de Junho de 2012, série C, n. 245.

¹³⁰ Corte IDH. *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 05 de fevereiro de 2018.

mesma sentença pode conter simultaneamente, reparações nas modalidades de indenização, reabilitação, satisfação, restituição e garantias de não repetição, em uma dimensão individual ou coletiva ou ainda combinando ambas, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto. (LOUREIRO, 2014: 372; RAMOS, 2015: 101)

Assim, além de uma original interpretação de diversos artigos em favor da proteção dos povos indígenas (sobretudo em distinta atenção às suas peculiaridades étnico-culturais), a Corte profere sentenças vinculantes e de conteúdo amplíssimo. Estes são dois fortes motivos a que as sentenças hoje sejam amplamente percebidas como o ponto alto do uso do SIDH em termos de uma resistência indígena.

No entanto, acredito que, em termos práticos, e tendo em conta que o ativismo jurídico transnacional por meio do litígio estratégico busca uma alteração substancial da situação de violação de direitos humanos, as sentenças acabam sendo apenas a ponta do iceberg.

Ainda que se reconheça o potencial transformativo e de contribuição das sentenças, no entanto, nem sempre a vitória processual das vítimas com a condenação do Estado é acompanhada na prática por uma correspondente vitória em termos de avanço na concretização dos direitos. Isto se deve a diversas razões, mencionem-se aqui algumas mais evidentes.

Em primeiro lugar, deve se considerar que apesar de, na maioria dos casos a Corte ter decidido no sentido de uma interpretação evolutiva da CADH, sobretudo em relação ao artigo 21, ainda assim esse é um movimento recente, e a Corte ainda pode oscilar na sua posição.¹³¹

Em segundo, há uma enorme dificuldade em aplicar as sentenças dentro dos Estados¹³². O trâmite do caso e o cumprimento das medidas de reparação é algo que exige elevado nível de coordenação entre diferentes órgãos do governo e entre este e

¹³¹ Como exemplo pode-se pensar no Caso Massacres de Rio Negro como um retrocesso em termos dessa hermenêutica evolutiva da Corte. Mesmo após ter decidido no Caso do povo Sarayaku de modo bastante progressivo e tendo considerado os povos indígenas como verdadeiros sujeitos de direito, a Corte no Caso Massacres de Rio Negro, conforme palavras da professora Sílvia Loureiro: (...) *a alegação de uma exceção preliminar de incompetência temporal da Corte para analisar fatos ocorridos antes de 09 de março de 1987, isto é, antes da aceitação da jurisdição obrigatória da Corte pelo Estado guatemalteco, esvaziou a demanda sob vários aspectos cruciais, tais como o exame da violação ao direito de propriedade e, por conseguinte, o direito à vida e identidade cultural do povo maia Achí da comunidade de Rio Negro. Sem dúvida, foi uma decisão incoerente e desastrosa da Corte, que desconsiderou, completamente, toda a construção jurisprudencial até aqui estudada, que considerava a violação do artigo 21 na casuística indígena e tribal como uma violação de caráter continuado e efeitos permanentes.* (LOUREIRO, 2015:183)

¹³² Com exceção de países como o Peru ou a Colômbia, que sancionaram normas para a implementação e a coordenação intergovernamental, na maioria dos países (caso do Brasil) pouco ou nada se avançou sobre a definição de mecanismos internos de implementação das decisões dos órgãos do SIDH.

o SIDH, principalmente quando as medidas envolvem uma reforma legal ou a ativação de processos judiciais. Mais complicada ainda torna-se esta dinâmica no caso do Brasil, em razão do sistema federado e da realidade bastante diversificada de cada estado e região.

O terceiro ponto a ser considerado é que, se não houver uma boa articulação entre a esfera internacional e doméstica, se não houver um engajamento por parte de atores sociais, políticos e judiciais relevantes, e especialmente da mídia e da opinião pública no caso, dificilmente a sentença gerará um impacto significativo e uma reflexão mais detalhada sobre as raízes do problema, ou seja, a criação de espaços de visibilidade, debates e geração de uma verdadeira cultura em e para os Direitos Humanos.

E essa construção de consenso nos diversos níveis institucionais é algo bastante complicado de conseguir, sobretudo no caso do Brasil, que tem apresentado uma postura tão inconstante em relação aos ditames do SIDH, além de uma tendência a um conservadorismo político e um ranço¹³³ em relação à proteção dos Direitos Humanos.

4.3.

Direito Internacional dos Direitos Humanos e povos indígenas: uma relação conturbada

After development and globalization, what?
(Immanuel Wallerstein)

Onde se recebe a renda per capita? Tem muito morto de fome querendo saber. Em nossas terras, os numerinhos têm melhor sorte do que as pessoas. Quantos vão bem quando a economia vai bem? Quantos se desenvolvem com o desenvolvimento?
(Eduardo Galeano)

Esta seção trata da crítica empreendida pelas *TWAILs* aos temas Direitos Humanos e Desenvolvimento, e ao modo pelo qual estes discursos são manejados pelas formas hegemônicas. Também será abordada a necessidade de uma ruptura epistemológica com as características reducionistas e amplamente consagradas pelo discurso atual dos Direitos Humanos (universalismo abstrato, historicismo, monoculturalismo) para que ele tenha, de fato, alguma chance de atuar como práxis de

¹³³ Ranço que é, em boa medida, fruto da ignorância. Sobre essa e outras percepções equivocadas sobre os Direitos Humanos, recomendo excelente artigo de: REIS, Rossana; VENTURA, Deisy. Nosso projeto maior, Direitos Humanos: um estorvo para as esquerdas? *Le Monde Diplomatique*, 07 jan. 2013.

liberação, em sentido emancipatório. Os Direitos Humanos devem ser reinventados e então concebidos como um *espaço de resistência* (FLORES, 2004, 2005, 2007) sempre aberto à complexidade dos processos de injustiças sofridas por seres humanos concretamente situados, no tempo e no espaço.

4.3.1.

A inércia dos Direitos Humanos diante da violência do Desenvolvimento

O Direito Internacional pela ótica dos TWAILers se forma e consolida pela supressão dos povos do Terceiro Mundo, e ainda hoje serve como instrumento de legitimação da intervenção sobre ele e de sua exploração. A diferença é que agora este quadro assume a forma de iniciativas contemporâneas escondidas em temas como desenvolvimento, democratização, direitos humanos e boa governança. Assim o colonialismo formalmente terminou, mas as relações coloniais continuaram, agora com uma nova roupagem: trata-se de um neocolonialismo, onde o Terceiro Mundo desempenha um papel secundário no plano internacional por depender economicamente do Ocidente e as normas do direito econômico internacional fazem papel de mediar ou ocultar a situação.

A violência física do Ocidente deu lugar à violência econômica mediada pelas instituições financeiras (a exemplo do FMI e BM), mantendo intacta a ideia de superioridade de uma raça sobre outra, mas agora sob o termo 'desenvolvimento'. Em nome dele são perpetradas inúmeras ações de violação à dignidade humana, especialmente das populações tradicionais (ribeirinhas, quilombolas e indígenas), escancarando assim, a fragilidade dos Direitos Humanos "universais", "indivisíveis", "interdependentes", um discurso cada vez mais ambíguo, por sua seletividade e contradições.

Enquanto os movimentos de liberação nacional lutavam em termos econômicos e políticos, os "novos" movimentos sociais estão comprometidos com a cultura com um campo de luta e resistência. A implicação direta desta mudança, é que ela coloca em destaque termos como identidade, território, formas de autonomia e principalmente: reivindicam concepções alternativas de modernidade de desenvolvimento. O desafio colocado por esses movimentos é no sentido de ser ao mesmo tempo moderno e diferente, ou seja, o direito de construir sua 'própria modernidade'.

A crise global é a crise da própria ideia de desenvolvimento como vem sendo construída, ou seja, a ideia de que uma melhoria constante nos padrões de vida e

felicidade é possível por meio da ciência e da tecnologia. Esse raciocínio gera um tipo de “criação destrutiva”, já que para criar algo de valor, é preciso destruir o que existia antes; para alimentar a acumulação e o consumo incessantes, é preciso investir na ideia de escassez. (RAJAGOPAL, 2012: 178-189)

Esta racionalidade desenvolvimentista importada dos países ditos ‘desenvolvidos’ é baseada na concepção linear do tempo presente e da lógica ocidental sobre o desenvolvimento, como se todos os distintos passados convergissem em direção a um único futuro. (SOUSA SANTOS, 2007)

Um desafio importante, nesse sentido, enfrentar certas questões que frequentemente são varridas pra debaixo do tapete, como a reflexão sobre até que ponto este modelo de desenvolvimento econômico dominante é moral, econômica ou ambientalmente sustentável. Nesse sentido, seria crucial discutir o papel das agências governamentais e internacionais de fomento – como o BNDES e o BIRD – no financiamento dos megaprojetos que impactam os Direitos Humanos. (CARVALHO e BAKER, 2004) e confrontar criticamente a atuação das Empresas Transnacionais (ET) – os ‘novos Leviatãs’ (BORÓN, 1999) – e a maneira como se movem ‘livres’ pelos Estados do Terceiro Mundo.

Por que o Direito Internacional ignora a violência do desenvolvimento? E o que ele nos diz sobre a relação entre violência e direito, e entre direito e resistência? Por que a exclusão provocada pela violência econômica não tem lugar no discurso dos Direitos Humanos? A resposta para estas perguntas, na ótica do professor Rajagopal (2005), envolve pelo menos três razões.

A primeira delas tem a ver com a própria natureza do Direito na sociedade internacional e a sua relação com a violência, já que este sempre esteve à sombra da violência e sob o perigo de ser esmagado por ela. Trata-se do seguinte paradoxo: como estabelecer a ordem em um mundo de Estados soberanos? Por um lado, o exercício da violência pelo soberano (interna ou externamente) é um atributo essencial de sua própria definição, mas por outro lado, cada exercício de violência tem o objetivo de estabelecer uma comunidade com valores de respeito mútuo e concordância. Esta saia justa ocorre também com as leis, de modo geral: se por um lado o Direito precisa da violência para se constituir (mesmo que seja legítima), também precisará usar dela instrumentalmente para preservar o poder. Em síntese: sempre há o perigo de que os meios subvertam os fins. (RAJAGOPAL, 2005: 231-232)

No caso do Direito Internacional o dilema é: como estabelecer ordem em um mundo de Estados soberanos? Sobre essa limitação do Direito Internacional diante do seu marcado espectro político:

O ordenamento jurídico internacional opera em uma sociedade composta por Estados que pensam a si mesmos como igualmente dotados de soberania e independentes. É uma sociedade que carece de um poder supraestatal, não apenas coativo, mas também produtor das normas. Essa característica essencial determina alguns traços do que se está chamando de limitações desse direito. Por serem soberanos e porque falta uma autoridade supraestatal, aos Estados não se pode impor a sujeição às normas jurídicas. As duas fontes principais do direito internacional dependem essencialmente do comportamento dos Estados ou de sua aceitação para que surjam normas que os obriguem. (NASSER, 2003: 73)

Regimes internacionais sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente são hoje os grandes responsáveis por recolocar essa dificuldade, ou seja, são temas que frequentemente dependem muito mais da sensibilização dos Estados e da sua disposição em cooperar (*um soft power*) do que uma força bélico militar para serem implementados. Sem contar com a imensa influência exercida pela mídia¹³⁴, cujo papel é cada vez mais determinante.

No livro *Terra Pátria*, Edgar Morin sustenta que após a Segunda guerra mundial o planeta entrou na era 'damocleana'¹³⁵ Segundo ele, o episódio em Hiroshima reascendeu e disseminou o temor do perigo nuclear, e a humanidade passa a conviver com o risco elevado e um grande potencial de auto-aniquilamento. Além disso, a partir dos anos 1980, os Estados sentiram os efeitos de um desenvolvimento tecno-industrial que determinou múltiplas poluições e degradações da natureza, do efeito estufa, ao superaquecimento e o desequilíbrio climático, introduzindo mais um risco de morte para a humanidade, que é a morte da biosfera e com isso, a sua própria morte. (MORIN, 2003: 32-33)

A segunda razão pela qual a violência do Desenvolvimento continua sendo invisível para o discurso dos Direitos Humanos tem a ver com o fato de o 'desenvolvimento' ter se tornado a *razão do Estado* dos países recentemente independentes. Isso foi levado tão a sério, que durante os anos 50 e 60, na construção

¹³⁴ Referindo-se à história de Dâmocles, um membro da corte do rei Dionísio, um tirano sanguinário. Dâmocles sentia muita inveja do rei, de modo que certo dia o monarca quis se vingar. Ofereceu-lhe ficar no seu lugar por uma noite. Quando estava sentado no trono desfrutando da glória que havia sonhado, olhou para cima e viu uma espada pendurada apenas por um fio de crina de cavalo. Enquanto fugia assustado o rei lhe dizia que aquele era o preço que a ser pago por buscar o poder e o perigo ao qual se está exposto.

¹³⁵ Sobre o tema veja o seguinte trabalho: DE OLIVEIRA, Rafael Santos. *A Mídia como Ator Emergente das Relações Internacionais: seu protagonismo no uso do Soft Power frente aos desafios das mudanças climáticas*. Tese. Programa de Pós-graduação em direito. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2010.

do Estado nos países de Terceiro Mundo, qualquer resistência ou crítica ao 'desenvolvimento' era vista e interpretada como antinacional. Para as elites do Terceiro Mundo, lutar contra o subdesenvolvimento era algo que justificaria qualquer custo humano e social, e isso uniu três ingredientes que foram devastadores para os povos que aí habitam: desenvolvimento, projeto nacionalista e violência de Estado.

E nesse sentido, o DIP é recheado de exemplos: a forma como o foram ignorados os movimentos pela autonomia cultural e territorial na África; a forma como a doutrina da soberania permanente sobre recursos naturais se concentrou na fonte do controle sobre a exploração dos recursos e não em se questionar se a exploração é justa em si mesma. (RAJAGOPAL, 2005: 232-234)

Após Guerra Fria, o projeto global dos EUA em seu estado inaugural atendeu pelo nome de "Desenvolvimento". Sob esse termo novos projetos desenvolvimentistas foram levados a cabo na região dos Andes e da América do Sul, mas não sem uma forte resistência dos povos indígenas e de outros Movimentos Sociais. O Acordo de Livre Comércio é um exemplo de oposição marcante, a partir de quando começam a surgir propostas de resistências em franca oposição ao modelo capitalista que 'acumula riquezas e mortes', ações que muito criativamente passam a reivindicar projetos de "não-desenvolvimento"¹³⁶. (MIGNOLO, 2008)

O ônus desse processo de inserção econômica dos Estados em direção a um incansável 'desenvolvimento' é sentido mais drasticamente pelas comunidades tradicionais, os povos indígenas, as populações ribeirinhas, os quilombolas. Violações sucessivas de seus direitos que incluem impactos ambientais não mitigados, violação ao trabalho digno, deslocamentos forçados, ausência de indenizações e/ou em valores muito baixos, à moradia, à alimentação, violência física e simbólica de suas culturas.

Apesar disso, os povos indígenas têm resistido, apesar de suas estratégias de resistência serem pouco apoiadas, apesar da ideia perversa de que o 'desenvolvimento' nos moldes ditados pela racionalidade moderna estatal seria o melhor que poderia lhes acontecer, os não-indígenas estariam lhes ofertando esta oportunidade única, imperdível, para saírem do atraso e alcançar o "progresso".

Chatterjee aponta que nosso maior desafio, enquanto colonizados, é voltar nossos olhos para longe da ilusão da modernidade universal, e conseguir finalmente liberar um espaço para criar nossa própria modernidade. Este é segundo ele o maior desafio do

¹³⁶ Como exemplo: *Foro Mundial de Pueblos Pescadores*. Para mais ver <http://worldfishers.org/>.

projeto cultural do nacionalismo: produzir uma modernidade distintivamente nacional. (2004: 58-61)

Por último, outra razão a ser considerada, diz respeito às limitações inerentes ao que Rajagopal chama de modelo econômico ou de mercado e a doutrina dos Direitos Humanos que o DIP convalida. O discurso internacional dos Direitos Humanos se auto-intitula como *progressivo* por apoiar a consecução de um Estado de “bem-estar”, dentro das insígnias e fetiches de mercado, mas frequentemente é esse mesmo discurso que acaba ratificando formas violentas de intervenção estatal nas sociedades do Terceiro Mundo. Assim que, o ‘humano’ dos Direitos Humanos é o *homo economicus*, o indivíduo moderno do mercado, cujo potencial está preso dentro das possibilidades morais do Estado e das condições materiais do mercado global. Por isso certas formas de resistência ficam impossíveis de serem subsumidas sob a bandeira dos Direitos Humanos. (RAJAGOPAL, 2005: 233-234)

Diversas formas de violência contra os indivíduos e as comunidades ficam fora dos limites do discurso dos Direitos Humanos, que as trata como ‘necessárias’ ou ‘normais’. O exemplo mais visível para a ocorrência de um tipo de ‘mercantilização da liberdade’, segundo Rajagopal, é a divisão entre direitos civis e políticos, de um lado, e sociais, econômicos e culturais, de outro, que dão forma aos Pactos de Nova Iorque. Para ele, o que alimentou a divisão entre o PIDCP e o PIDESC não foi uma oposição cultural oposta entre os países ocidentais e os povos do Terceiro Mundo, ao contrário, foi *el resultado de una concepción de los derechos humanos, compartida por igual por los países del Occidente y del Tercer Mundo, por la cual el Estado se veía como el proveedor activo de los “bienes” que constituían el centro de los derechos económicos y sociales.* (RAJAGOPAL, 2005: 235)

Foi uma divisão para acomodar o *homo economicus* entre os sistemas capitalista e socialista, e o único fundamento comum para o acordo foi a ideia de estatização de certas funções econômicas do Estado, que passaram a ser vistas como “naturais” e, caso fosse preciso exercer violência para concretizar estas funções, o discurso dos Direitos Humanos não se oporia. (RAJAGOPAL, 2005: 235)

Assim, o discurso atual de Direitos Humanos segue sendo incapaz de entender qualquer reivindicação de liberdade que não possa ser traduzida dentro do aparato da modernidade (burocracia) e daquilo que o Estado entende como “desenvolvimento”, e por isso

Essas reivindicações são feitas periodicamente pelos movimentos de renovação cultural e ‘anti-modernidade’ que pretendem conseguir, por exemplo, seus próprios direitos à

saúde e educação, e mecanismos de resolução de conflitos, que não sejam traduzidos em hospital, escola e tribunal. Dentro do universo de direitos humanos não existe espaço para tal pluriverso. (RAJAGOPAL, 2005: 235)

Este modelo de desenvolvimento ratificado pelo discurso dos direitos humanos se baseia na suposta existência de um caminho lógico e único rumo ao progresso. Isso acaba sendo internalizado e se naturaliza no cotidiano de uma sociedade capitalista, a ponto de em muitos momentos as comunidades e povos tradicionais precisarem elucidar, explicar, suplicar, que não estão resistindo “contra” um desenvolvimento, mas apenas lutando pela garantia de seus direitos. É um paradoxo tão absurdo sobre estes povos que convivem historicamente com ausência de políticas públicas, com a violência e a negligência do Estado, que não é raro ver a sociedade inerte diante desse quadro, como se a resignação ante a violência da razão desenvolvimentista fosse a única opção disponível e a violação dos direitos dessas pessoas fosse o preço pelo progresso, às vezes a ser pago com suas próprias vidas.

Vidas que infelizmente não serão registradas com o mesmo valor e a mesma visibilidade¹³⁷, já que são vidas que não têm opção intelectual e poder institucional para contar a história e classificar os eventos. (MIGNOLO, 2008)

O reconhecimento das organizações sociais indígenas incluem seus costumes, sua língua, crenças, religião, tradições, tudo enfim, que sustenta o seu modo de vida. Acontece que, se este reconhecimento não incluir também as regras internas que sustentam as suas organizações (o que a modernidade chama “Direito”) esse reconhecimento não se sustenta, é falso porque é incompleto, não pode se realizar. O paradigma central da modernidade (e tudo o que ela traz em termos epistemológicos) contraria esses direitos já reconhecidos. Se os povos indígenas não puderem efetivamente participar da definição do que se entende por “desenvolvimento”¹³⁸, as

¹³⁷ “Um menino de dois anos foi assassinado. (...) E o Brasil não parou para chorar o assassinato de dois anos. Os sinos não dobraram por Vitor. Sua morte sequer virou destaque na imprensa nacional. Se fosse meu filho, ou se qualquer mulher branca de classe média, assassinado nessas circunstâncias, haveria manchetes, haveria especialistas analisando a violência, haveria choro e haveria solidariedade. E talvez houvesse até velas e flores no chão da estação rodoviária, como existiu para as vítimas de terrorismo em Paris. Mas Vitor era um índio. Um bebê, mas indígena. Pequeno, mas indígena. Vítima, mas indígena. Assassinado, mas indígena. Perfurado, mas indígena. Esse ‘mas’ é o assassino oculto. Esse ‘mas’ é serial killer. (...) A morte dos curumins não muda nenhuma política, as fotos de sua ausência não comovem milhões. (grifou-se). IN: BRUM, Eliane. *1500, o ano que não terminou*. El País, 04 de jan. de 2016.

¹³⁸ Dois eventos significativos em termos de críticas dos efeitos nocivos das políticas desenvolvimentistas para os povos indígenas na América Latina merecem ser citados: a Reunião de Barbados, em 1971 e a Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina, em 1981, em São José da Costa Rica. Foram momentos de grande discussão em torno de um conceito de ‘desenvolvimento alternativo’.

conquistas jurídicas obtidas até aqui de nada valerão¹³⁹, já que a preservação de sua cultura está atrelada a esta condição.

4.3.2.

Por uma versão descolonizada dos Direitos Humanos: alguns elementos imprescindíveis para uma Teoria Crítica

Outra questão central presente no discurso dos Direitos Humanos (que também é criticada pelas TWAILS e pode ser somada às razões acima elencadas para a invisibilidade de certas violências) é o modo como se ignora a necessidade de situar o sujeito de direitos no tempo e no espaço, ou seja, construir uma verdadeira ontologia da subalternidade e da 'otredad'. (DUSSEL, 1994)

Essa abstração do sujeito também é uma forte razão para que a violência do Desenvolvimento continue sendo invisível para os Direitos Humanos. As normas sempre são meros instrumentos. A verdadeira justiça implica alteridade.

Exemplo muito interessante pode ser encontrado no Movimento Zapatista. Eles não partem de um universal abstrato (comunismo, nação, democracia) para então sair pregando e convencendo os mexicanos sobre o quão justos são estes conceitos. Ao contrário, o movimento assumiu um modo bastante criativo, o "andar perguntando", ou seja, um universal concreto construído como resultado de um diálogo crítico transmoderno. Baseados nas noções indígenas *tojolablales*, moldam seu marxismo *tojolabaleño*, e assim, "perguntando e escutando" o universal concreto vai sendo construído e incluindo as demandas de injustiça particulares dos oprimidos do México. É a proposta de um mundo onde caibam 'muitos mundos'. (GROSFOGUEL, 2007)

O discurso dos Direitos Humanos pode se prestar a repetir e manter práticas opressoras ou pode servir de ferramenta para uma práxis de liberação¹⁴⁰. Afinal, como

¹³⁹ Nesse sentido ver: REIS, Rossana; VENTURA, Deisy. Nosso projeto maior, Direitos Humanos: um estorvo para as esquerdas? *Le Monde Diplomatique*, 07 jan. 2013. Destaco o seguinte trecho: Em um mundo com recursos materiais e humanos limitados, existem muitas escolhas difíceis a fazer. (...) Entretanto, o contexto econômico não pode servir de justificativa para o atropelamento de direitos humanos, sob pena de produzir, mais uma vez, um crescimento econômico que não se traduz em uma melhora real e equitativa do panorama social brasileiro. Nós já tivemos, no Brasil, desenvolvimento sem respeito aos direitos humanos. Não foi bom para as esquerdas.

¹⁴⁰ Uma ação possível transformadora da realidade, tendo como enfoque sempre uma vítima ou uma comunidade de vítimas. No sentido atribuído por Dussel no *Ética de la liberacion*, 1988: 553-554.

toda realidade histórica, está sujeito à ambivalência das práxis humanas em geral, com potencial opressor ou emancipador. (MARTINEZ, 2016: 734)

Nesse sentido, devem ser concebidos a partir de uma concepção complexa, ou seja, enquanto momentos pertencentes às distintas forças históricas, correspondentes a momentos jurídicos, ideológicos, sociais e políticos. (MARTINEZ, 2016: 736)

A concepção de Direitos Humanos que se deve alimentar é aquela fundada pela práxis histórica de liberação, expressa principalmente nas atividades e lutas dos movimentos sociais. O sentido de tal 'práxis de liberação' é *fundamento não-dogmático, nem etnocêntrico, nem historicista; defende a necessidade do sujeito, mas não do sujeito individual e abstrato da Modernidade hegemônica, mas o sujeito intersubjetivo que se constitui através da vontade de liberação das vítimas reunidas e organizadas em comunidade.* (MARTINEZ, 2016: 739)

A práxis de liberação surge como consequência da experiência por parte das vítimas, que tomam consciência e se organizam para então subverter o sistema que lhes nega a satisfação das necessidades para a produção e reprodução da vida. (MARTINEZ, 2016: 746)

Há uma tensão recorrente entre os Direitos Humanos sob a ótica de um Universalismo abstrato – constante dos instrumentos jurídicos, e o particularismo local – a perspectiva antropológica sobre práticas culturais diversas. Embora este debate não seja central para a presente pesquisa, essa discussão é, em grande medida, crucial para o estudo dos sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos, por enfrentarem casos em que a diferença cultural se apresenta.

Um dos grandes problemas não somente dos Direitos Humanos, mas das Teorias da Justiça de um modo geral, é que elas incorrem ou num localismo radical ou num universalismo abstrato.

O perigo dessas concepções polarizadas é que elas não permitem perceber que o ser é sempre um ser situado concretamente, no tempo e no espaço. Por isso é preciso pensar em termos de uma ontologia da subalternidade para os Direitos Humanos.

Complementarmente às abordagens do Terceiro mundo para o Direito Internacional (TWAALS), as ferramentas teóricas oferecidas pelos estudos decoloniais são muito úteis neste processo de imaginar outro mundo, um horizonte de diálogos pluriversais e

interculturais em contraponto ao monólogo vertical estabelecido pelo Ocidente, mas que não recaia na dicotomia eurocentrismo *versus* fundamentalismo.

Além disso, o cenário internacional – onde se processam as alianças e acordos entre os Estados para a existência desses sistemas – é povoado por contradições e disputas. A análise deve ser cuidadosa, para não incorrer num radicalismo que descarte a possibilidade do diálogo tão crucial à conformação desses regimes, conforme alerta o professor Herrera Flores:

O universalismo abstrato mantém uma concepção unívoca da história que se apresenta como o padrão ouro do ético e do político. A luta pelo local adverte-nos que esse final da História conduz-nos ao renascimento das histórias. Mas não basta rejeitar o universalismo; é preciso denunciar, também, que, quando o local se universaliza o particular inverte-se e se converte em outra ideologia do universal. Ao converter em universal o necessário, o que não é mais que um produto da contingência e da interação cultural, o resultado é a verdade absoluta. O universal e o particular estão sempre em tensão, a qual assegura a continuidade, tanto do particular como do universal, evitando tanto o particularismo como o universalismo. Dizer que o universal não possui conteúdos prévios não significa que seja um conjunto vazio onde todo o particular mescla-se sem razão. Trata-se em outros termos, de um universalismo que não se interpõe, de um ou outro modo, à existência e à convivência, mas que se descobre no transcorrer da convivência interpessoal e intercultural. Se a universalidade não se impõe, a diferença não se inibe, sai à luz. (FLORES, 2004: 375)

A visão do autor tem o mérito de equilibrar os lados, ao rejeitar tanto a racionalidade jurídico-formal dentro de uma concepção abstrata de DH, quanto a visão localista voltada às práticas particulares. Segundo ele, ambas as visões (abstrata e localista), possuem o problema do contexto. Na visão abstrata há uma falta de contexto e para a outra visão há um excesso de contexto, então ambos precisam de um caminho do meio.

A proposta de Herrera Flores para os Direitos Humanos é concebê-los a partir de uma racionalidade de resistência, ou seja, *uma racionalidade que não nega que se possa chegar a uma síntese universal das diferentes opções ante os direitos e também não descarta a virtualidade das lutas pelo reconhecimento das diferenças étnicas e de gênero.* (FLORES, 2004, 2001)

Salienta a importância da prática intercultural, rejeitando a ideia de que o universal seja um ponto de partida ou um campo de desencontros, ou seja, existe um processo de luta discursivo, de diálogo até se chegar ao universal. É o que ele chama de universalismo como ponto de partida.

Uma leitura descolonizadora dos Direitos Humanos deve envolver uma dinâmica de respostas sempre contingentes, buscadas em permanentes deslocamentos e a partir de teorias críticas que permitam romper com práticas e discursos colonizadores e ao

mesmo tempo fugir do risco de reproduzirem epistemologicamente novas situações coloniais¹⁴¹.

Uma concepção *transmoderna* do Direito (SOUSA SANTOS, 2007) contém em si lutas contra hegemônicas que se permitem utilizar todos os meios não violentos disponíveis contra a modernidade capitalista, inclusive aqueles criados por esta mesma modernidade para trair suas promessas de igualdade e liberdade.

Trata-se de construir a denominada *transmodernidade* (DUSSEL) um tempo-espaço onde sejam ouvidas as vozes dos povos colonizados do mundo e sua proposta crítica da modernidade eurocentrada, um projeto que culmine, enfim, no inacabado e incompleto projeto de descolonização. Para isso, é necessário assumir uma perspectiva do Direito que não seja apenas dogmática, mas dialética, dinâmica, emanada das práxis oriundas dos Movimentos Sociais.

¹⁴¹ Um ponto para pensar práticas descolonizadoras é realizar uma leitura 'por dentro' das interpretações dos próprios atores, refletindo sobre quem pode e quem deve 'falar pelos outros'. Essa 'denúncia epistêmica' é muito bem trabalhada pela socióloga boliviana Silvia Cusicanqui Rivera, uma mulher de ascendência aymara com um belo histórico de militância política junto aos indígenas. A autora é bastante dura na crítica aos estudos pós-coloniais americanos, que para ela são noções academicistas que a partir de lugares cômodos criam uma nova linguagem assumida como própria pelos produtores de conhecimento sobre os 'outros'. Para ela, qualquer interpretação que ocorra fora das motivações internas do Movimento Indígena, por exemplo, só serve à manutenção do status quo, porque dissocia o que é indissociável pra ela: academia e militância indígena.

5

Ativismo indígena transnacional e novas geografias pós-coloniais: o litígio estratégico como possibilidade de um Direito Internacional a serviço dos povos

Os povos subalternos e suas práxis de luta são frequentemente excluídos da esfera da produção de juridicidade e, na maioria das vezes, o acesso à justiça – seja pela via doméstica ou internacional – também é uma quimera. Tanto é que, numa concepção mais radical talvez o Direito traga em si esta “marca de nascimento”: ser apenas um paliativo às injustiças, não se prestando a dissolvê-las definitivamente¹⁴². No entanto, este trabalho, como já demonstrado, se alinha àquelas concepções que procuram um uso alternativo do Direito, mesmo consciente de toda a sua inabilidade de romper com a ordem dominante (injusta). Assim, vale reflexionar sobre as possibilidades que vem sendo exploradas pelos Movimentos Sociais do Terceiro Mundo, a partir das novas formas de mobilização e o potencial dessas novas estratégias atuarem como uma ferramenta de resistência efetivamente transformadora de sua condição de exclusão, violência e invisibilidade.

¹⁴² Nesse sentido ver: SOARES, Moises Alvers; PAZELLO, Ricardo Prestes. Direito e Marxismo: entre o antinormativo e o insurgente. *Revista Direito e Práxis*, vol. 5, n. 9, 2014; p.475- 500. No artigo os autores defendem o direito insurgente como uma síntese possível para esta problemática dentro das críticas do direito. O direito insurgente é caracterizado pela atuação de advogados populares, e são protagonistas a assessoria popular, as organizações e movimentos populares, cuja missão é realizar a tradução, para o direito posto, dos anseios políticos populares. Assim, o direito insurgente atua não só na frente técnico-jurídica, mas também na frente pedagógica (educação popular) e na organizativa (organização política). Ressaltam ainda que o direito insurgente não é propriamente uma episteme (como o pluralismo jurídico p.e.) ou uma práxis jurídica estrita (como a magistratura alternativa). O direito insurgente se verifica onde há práxis social com a potencialidade/latência de negação, mesmo que periférica, da forma mercantil – o lócus da resistência ou latência da transição.

Dentre as múltiplas possibilidades de ação para proteção dos Direitos Humanos, algumas entidades (ONGs que trabalham de modo genérico com o tema, e ONGs que tem se especializado no tema) têm apostado no litígio internacional como uma ferramenta hábil para gerar uma transformação social favorável a grupos constantemente vilipendiados em seus direitos.

O espectro do litígio estratégico internacional é razoavelmente amplo, podendo variar de acordo com os objetivos buscados, os atores envolvidos nos processos, a intenção de resultado a curto, médio ou longo prazo, ou seja, conforme todas aquelas variáveis que permitam medir o custo-benefício em acionar um ou outro mecanismo processual disponível. Seja o corpus juris da ONU e seus órgãos derivados dos tratados internacionais do Sistema Universal de proteção, seja o Sistema Interamericano de Direitos Humanos no âmbito da OEA, ambos os espaços podem oferecer possibilidades interessantes em termos de uma dinâmica bem-sucedida de litígio estratégico.

Ao menos no que diz respeito ao campo teórico, alguns pequenos avanços já foram observados: a já mencionada produção de jurisprudência paradigmática sobre o direito dos povos indígenas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pode ser tomada como um bom exemplo, embora ainda seja longa a estrada rumo à conquista integral de seus direitos.

Mas há algo mais que o litígio estratégico junto ao SIDH pode oferecer em termos de resistência em direção a uma práxis de liberação? Será possível a partir desta forma de resistência, tomar parte do discurso jurídico-político a fim de transcendê-lo em favor dos 'condenados da terra'? Haverá um modo possível de reimaginar, ou no sentido de Herrera Flores, *reinventar* os Direitos Humanos, em vez de romper com eles?

Enquanto estas questões são mantidas em aberto, o litígio estratégico tem se mostrado uma interessante via de resistência, e embora ainda cedo para uma aferição completa de seus efeitos, alguns elementos promissores para seu uso pelos povos indígenas podem ser explorados de modo bastante auspicioso.

Entre tantos desafios colocados, uma história recente de resistência indígena por meio do litígio estratégico não poderia passar ao largo deste capítulo derradeiro: trata-se do *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*, a primeira sentença em matéria indígena proferida pela Corte IDH tendo o estado brasileiro no banco dos réus.

Apesar ter sido a primeira condenação do Brasil no referido Tribunal a tratar dos povos indígenas, o episódio está longe de ser o primeiro envolvendo a violação a seus direitos e o descumprimento dos Tratados Internacionais. O histórico do Brasil em violar

os direitos das populações tradicionais só não é mais antigo e robusto do que resistência indígena do povo Xucuru ao desaparecimento e à violência, cuja trajetória longínqua remonta ao período colonial.

Os efeitos da sentença em questão ainda tem um curso a seguir, o que dificulta uma análise definitiva sobre o grau de êxito da ação estratégica – especialmente tendo em vista que, conforme se verá a seguir, uma decisão de mérito não necessariamente assegura o sucesso advocacia de impacto. Mesmo assim, a importância inerente ao relativo pioneirismo do evento fez com que se lançasse à aventura de tocar no assunto – dentro do desafio colocado pelo espaço e tempo da presente pesquisa – o que será feito a partir de uma espécie de “descrição densa”¹⁴³: algo menos que um estudo de caso, porém mais que um mero exemplo – situando-se entre os dois.

Espera-se desse modo, e correspondendo às linhas teóricas traçadas até aqui, confirmar ou refutar a hipótese utilizar o SIDH como uma plataforma promissora para lograr avanços em termos de direitos dos povos indígenas, seja exercendo pressão sobre o Estado, agindo em conjunto com outras organizações ou gerando, juntamente à sociedade civil e os meios de comunicação, um tipo de consciência pública e uma visibilidade para o tema, um dos aspectos centras, oportunizado pela ferramenta jurídico-política do litígio estratégico.

5.1.

Povos indígenas e o litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Esta seção tem como objetivo refletir sobre as características da ação por meio do litígio estratégico em termos de suas potencialidades e limites como uma ferramenta promissora de resistência em favor dos direitos dos povos indígenas.

5.1.1.

O Direito como ferramenta de transformação social: um desafio para o Litígio Estratégico

¹⁴³ O intento é menos no sentido de “afirmar” e mais em termos de anotar o significado. Tomando por base o conceito de cultura enquanto ‘contexto’, uma teia de significados tecidas pelo homem. Cf. GEERTZ, Clifford. *A interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1989.

O litígio estratégico pode ser entendido enquanto *um conjunto de ações de atividade judicial orientadas a garantir a justiciabilidade dos direitos humanos ante as instâncias nacionais ou internacionais, segundo seja o caso.* (CONTRERAS, 2011: 6) Nesse sentido, é ferramenta polivalente, destinada a atuar ao mesmo tempo, no sentido do avanço da proteção dos direitos das vítimas envolvidas no caso, e no sentido da transformação legal e do impacto social, permitindo reformas que no futuro poderão beneficiar pessoas na mesma situação.

Diferencia-se assim da forma tradicional de advocacia, uma vez que esta tem o foco na demanda e no interesse do cliente (*client-oriented*), enquanto a litigância estratégica busca avançar em um determinado tema, de modo a causar um impacto na sociedade (*issue-oriented ou policy-oriented*). Esta frente de atuação da advocacia temática, ao se voltar à mudança social em determinadas áreas (meio ambiente, mulheres, povos indígenas) tem um bom custo-benefício, uma vez que diante da escassez de recursos seleciona aqueles casos paradigmáticos com potencial para gerar efeitos que beneficiem uma coletividade ampla. (CARDOSO, 2012: 41-44)

O movimento pelos direitos civis nos EUA foi o berço onde se desenvolveu o ‘direito de interesse público’, a partir da polêmica discussão sobre o sucesso do ‘litígio de interesse público’ e da capacidade das cortes de promoverem mudanças sociais. Historicamente relacionado com o acesso à justiça por pessoas marginalizadas política ou economicamente, o litígio estratégico é um desdobramento do ‘direito de interesse público’. (CARDOSO, 2012; 2004)

Por volta dos anos 60, surgem as “clinical lawyer school” nos Estados Unidos, que funcionavam ao mesmo tempo como escolas – destinadas à formação de estudantes que pudessem utilizar o Direito como ferramenta de transformação social, e também como ‘clínicas’ – que oportunizassem espaços de acesso à justiça, àquelas vítimas que de outra forma não teriam acesso a uma defesa legal.

O grande potencial das clínicas de litígio estratégico foi permitir que os estudantes interagissem com outras pessoas para identificar e solucionar casos que guardavam estreita relação com problemas sociais ou de interesse público, além do contato com a realidade que envolvia a vida daquelas pessoas com pouco ou nenhum recurso econômico e tendo a justiça gratuita como a única opção. Este tipo de litigância ficou conhecido como litígio estratégico, litígio paradigmático, litígio de interesse público, ou litígio de causas justas. (CONTRERAS, 2011: 10)

Seja em países de tradição jurídica romano-germânica ou naqueles com herança da *common-law*, ONGs ou clínicas de direitos já se valeram de estratégias de litígio para

alcançar transformações substanciais em termos de justiça. As experiências do litígio estratégico foram sendo sistematizadas a partir de relatos das próprias entidades que o promovem e atuam em seu favor. Deste modo, os conceitos de litígio estratégico em direitos humanos aparecem conforme adaptação regional do conceito anglo-saxão de *impact litigation*. (CORAZ-DIAZ et al, 2010: 53)

Na América Latina este movimento chegou com relativo atraso, em razão dos regimes autoritários, que bloquearam a atuação de advogados ativistas e organizações pela democratização. Em realidade, um misto de fatores institucionais e uma cultura jurídica conservadora emperraram o desenvolvimento do tema na região. Esse é o caso do Brasil e seus inúmeros obstáculos para as atividades extrajudiciais de negociação e liderança política – e uma vez que o sucesso das ações do litígio estratégico depende em grande medida de um ambiente democrático favorável ao diálogo entre Movimentos Sociais e o Estado, nem sempre a semente encontrou aqui o solo fértil e os nutrientes necessários para germinar.

A alteração no cenário institucional oportunizada pela Constituição de 1988 e seu caráter marcadamente ‘progressista’ (ao menos em termos de positivação de Direitos Humanos) foi fundamental para incentivar e alavancar uma cultura jurídica favorável a que o ‘direito de interesse público’ aqui florescesse. No entanto, diversos outros elementos sociais podem ser considerados como peça a compor um cenário favorável, como o despontar de entidades de assessoria jurídica a grupos marginalizados e a comunidades populares ligadas aos Movimentos Sociais e suas práxis de insurgência¹⁴⁴.

Ainda no Brasil, contribuições valiosas ao desenvolvimento da advocacia de impacto, foram recebidas por influência do Pluralismo Jurídico do professor Antônio Carlos Wolkmer, do projeto de extensão universitária ‘O direito achado na rua’¹⁴⁵, concebido a partir das ideias de Roberto Lyra Filho, e de distintas iniciativas teóricas e práticas que convergiam no sentido de temas como saúde, trabalho, educação popular, moradia, questão agrária, e tantos outros temas caros cidadania.

O movimento clínico latino-americano, após atravessar uma primeira etapa, *franzina*, situada entre os anos 60 e 90 – impulsionada pela Fundação Ford tentando

¹⁴⁴ Sobre o tema veja: RIBAS, Luiz Otávio. *Direito insurgente e pluralismo jurídico: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000)*. Dissertação – Curso de Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

¹⁴⁵ Para mais, leia: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. *Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua – Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito*. Tese, doutorado em Direito, Universidade de Brasília (UnB), 2008.

reproduzir os programas clínicos das Universidades Norte-americanas, passa à sua segunda etapa, mais robusta, marcada pelo surgimento das clínicas legais que objetivavam transformar os modelos tradicionais de ensino das faculdades de Direito.

Característica presente nesta segunda fase é a definição de uma agenda de prioridades para o litígio estratégico – tais como os direitos dos migrantes, a luta contra a pobreza, os direitos dos povos indígenas – além de uma maior clareza acerca do uso do litígio estratégico, o que permitiu uma maior incidência nas políticas públicas, o uso ampliado de diversas ferramentas de participação e a importância do lobbying legislativo, experiências de muito aprendizado que foram sendo sistematizadas por países como Chile, Argentina e Colômbia. (CORAL-DIAZ et al, 2010: 55- 56)

Desenvolveu-se então uma tipologia do litígio estratégico, que comporta quatro perspectivas conceituais a partir do objeto e das ferramentas jurídicas: 1) aqueles conceitos centrados na defesa judicial dos direitos humanos e de interesse público; 2) aqueles conceitos focados nos resultados de alto impacto; 3) aqueles conceitos que levam em conta o momento da intervenção – podendo ser um litígio estratégico preventivo ou corretivo – muito ligados à matéria ambiental; e 4) aqueles conceitos centrados segundo os direitos a que visam proteger – perspectiva que envolve certos grupos de especial proteção constitucional e particularidades – em defesa das mulheres ou dos povos indígenas, por exemplo. (CORAL-DIAZ et al, 2010: 53-54)

Apesar das distintas perspectivas sobre sua definição, a advocacia de impacto tem como objetivos mais amplos: desenvolver as capacidades dos profissionais e estudantes na área da defesa de direitos; impulsionar transformações no Direito, na cultura jurídica e nas situações injustas; exigir e fortalecer as instituições públicas para que cumpram sua função de proteção dos direitos; informar a sociedade sobre os direitos e promover os valores do pluralismo e da democracia; fomentar alianças e redes de solidariedade e compromisso com os direitos, a democracia e o pluralismo. (YRIGOYEN, 2012: 5)

E, mesmo na ausência de um único conceito de litígio estratégico (ou litígio de impacto) ele frequentemente é percebido enquanto um ‘discurso-prática’, cuja ideia central é, por meio do uso do judiciário e de casos paradigmáticos, conseguir transformações sociais. (CARDOSO, 2012)

Litigar estrategicamente é um trabalho quase artesanal, a partir da realização das seguintes etapas: uma definição delimitada da situação-problema; a busca por um plano de ação; o conhecimento do direito; o estabelecimento do caso paradigmático e, finalmente, um pensamento orientado em termos de justiça. (CONTRERAS, 2011)

Cada uma destas etapas requer muito estudo, altas doses de minúcia, além de algum elemento 'sorte' na obtenção de condições 'climáticas' favoráveis.

Delimitar a situação envolve um cuidadoso trabalho de monitoramento, a fim de pinçar uma amostra específica que permita conhecer o caso, algo que economizará tempo, trabalho e dinheiro. Além disso, essa delimitação do contexto específico a envolver determinado grupo em situação de vulnerabilidade, ou sobre as violações sistemáticas que venham ocorrendo (mediante descrição precisa dos eventos) poderá ser muito útil mais adiante também como elemento probatório nos Tribunais. (CONTRERAS, 2011: 26)

Em seguida, deverá se *montar o plano de ação*, que não será o mesmo para todo caso, daí a importância de se buscar conhecer todas as peculiaridades inerentes a ele, para saber quais medidas seriam as mais efetivas e ajudariam a conseguir os objetivos buscados. Quando se fala em litígio internacional, por exemplo, pode acontecer que uma recomendação, uma sentença ou um acordo de 'solução amistosa' possa comprometer o impulso por reformas legislativas. (CONTRERAS, 2011: 27-29)

É possível que isso ocorra, já que o alcance, a visibilidade e os efeitos que decorrem da litigância nem sempre saem como previsto ou dentro do esperado. Fatores como campanhas de sensibilização, contato com as ONGs para um trabalho em equipe, a participação da figura do *amicus curiae*, e a utilização de meios de comunicação para visibilizar o caso são ações paralelas e extra-legais que interferem muito no resultado do litígio estratégico.

Também será preciso *conhecer o direito* envolvido na situação de violação, e isto envolve o conhecimento dos tratados internacionais sobre a matéria, a jurisprudência da Corte IDH nos casos em que o país for parte e outros que marcaram aquela temática, também as decisões de órgãos de proteção aos Direitos Humanos (ONU, p.e.), bem como a jurisprudência oriunda de outras instâncias internacionais como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). Tudo enfim, que auxilie a forjar argumentação jurídica consistente, tão útil à defesa do caso. (CONTRERAS, 2011: 31)

Outra etapa importante diz respeito à *escolha do um caso paradigmático*, e isto não é fácil, já que não há um único critério para determinar que uma situação deva ser litigada e outra não. O que existe é uma combinação de fatores diferentes, como a oportunidade, a qualidade probatória do caso, o esgotamento dos recursos internos, os fatos anteriores, a relação com a(s) vítima(s), ou outras situações que permitam avaliar uma possível situação que por sua transcendência mereça litigância estratégica nacional e internacional. (CONTRERAS, 2011: 31)

Também é importante *pensar em termos de justiça*, ou seja, vislumbrar uma perspectiva ampla, que vá além da mecânica mental clássica do advogado, geralmente condicionada a pensar apenas sobre quais as normas aplicáveis ao caso concreto. (2011: 33-34)

Muito mais do que a mera compensação das vítimas, o litígio estratégico busca uma mudança na política para que esta afete um conjunto mais amplo de práticas que garantam os direitos humanos, a fim de beneficiar toda a sociedade.

Vale ressaltar que o *litígio estratégico é uma ação de projeção social, no entanto, nem toda ação de projeção social é litígio estratégico*. (CORAL-DIAZ et al, 2010: 54) Dito de outra forma, significa que, ao selecionar casos de alto impacto público para gerar uma provável incidência que vá além das vítimas em questão, o litígio estratégico se afirmar como um instrumento de transformação social com ênfase no uso do Direito, ainda que seu impacto dependa muito dos fatores extralegais.

Como Contreras (2011) muito adequadamente descreve, não há uma receita de bolo padrão, apenas ingredientes ou fatores que devem ser levados em conta para o êxito de um caso. O grau de sensibilização sobre uma problemática, por exemplo, é um elemento que frequentemente influencia no desenrolar do processo.

No entanto, ainda não se sabe ao certo o grau de conexão entre uma decisão particular e a medida de sua implementação de modo a beneficiar o conjunto. (CAVALLARO, 2002: 487)

Mesmo diante da ausência de uma 'fórmula do sucesso' para as ações de litigância estratégica, a prática tem confirmado o papel cada vez mais central ocupado pela mídia. Decorre daí a importância de ofertar aos advogados ativistas um bom treinamento que os capacite para um uso favorável dos meios de comunicação. Conscientes do papel decisivo ocupado pela mídia, as ONGs gradualmente deverão se ocupar, além dos cursos sobre aspectos processuais envolvidos, de fornecer instruções acerca da redação de um comunicado de imprensa, reforçando a importância da divulgação de informações sobre o litígio e o papel fundamental da publicação de artigos de opinião que saiam nos principais periódicos e revistas.

5.1.2.

O Litígio Estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem sido visto como um espaço de trabalho com grande potencial para ações de Litígio Estratégico. Isto porque, conforme já dito, é uma ferramenta que possui boas chances de, mesmo num cenário não tão ideal, ainda conseguir algum efeito positivo, uma vez que não se limita somente à atuação jurídica ao combinar, de modo paralelo e complementar, outras frentes de ação, como o diálogo político e a comunicação.

Os impactos promovidos pelo Litígio Estratégico no SIDH são bastante variados, podendo servir desde uma sensibilização da Corte para o tema, ao conscientizar juízes sobre a linguagem de certos direitos, até a adaptação de respostas jurídicas aos problemas apresentados.

a) O potencial de impacto contido em cada etapa do Litígio Estratégico no SIDH

O litígio estratégico no SIDH possui um *ciclo de vida* cujas fases envolvem desde o seu nascimento por meio da escolha do caso a ser peticionado, podendo evoluir até o cumprimento de uma sentença de mérito obtida, o que poderia ser considerado como o seu 'último suspiro'.

As etapas são desenroladas da seguinte forma: 1) A escolha do caso pelas ONGs, conforme seus objetivos e áreas de atuação; 2) A sensibilização da Comissão, já que, é ela quem realiza o filtro negativo das denúncias que recebe, e o simples fato de um caso ser admitido já pode gerar um efeito importante; 3) A estratégia conjunta de distintos atores não estatais nas decisões da Corte; 4) A implementação por parte dos Estados das decisões obtidas na Comissão e na Corte. (CARDOSO, 2012: 63-66)

Inicialmente, a ONG fará a escolha do caso, com base em diversos critérios e de acordo com questões práticas como o volume de recursos disponíveis para a manutenção do caso no SIDH, já que ele possui um custo alto (basta pensar que o tribunal e as partes estarão frequentemente em locais diferentes, por exemplo).

Uma acertada estratégia de litígio envolverá um bom aporte probatório, uma cautelosa documentação do caso que permita a admissibilidade da petição ante a Comissão, e a posterior fundamentação para obtenção do informe de fundo ou o envio do caso à Corte Interamericana. (CONTRERAS, 2011: 15-17)

Em seguida, passa-se à etapa de sensibilizar a Comissão sobre a importância do caso e o seu impacto potencial na região ou no Estado.

Uma petição na Comissão IDH pode obter benefícios importantes para os Direitos Humanos, podendo servir como uma força dissuasiva sobre o Estado de que se trate,

já que afetará e impactará a opinião pública nacional e internacional e permitirá o avanço no sentido de modificações estruturais. (CONTRERAS, 2011: 15-16)

Se for admitido o caso, a CIDH tentará uma solução amistosa entre as vítimas e o Estado.¹⁴⁶ No caso de não existir solução amistosa, a demanda poderá ir à julgamento pela Corte IDH, configurando-se a terceira etapa, que dirá respeito à interação com os outros atores com o objetivo de influenciar a opinião do Tribunal.

A quarta e última etapa, é a execução da sentença pelo Estado condenado, fase que os autores são uníssomos em dizer tratar-se da mais difícil.

No entanto, a obtenção de uma sentença não necessariamente significa 'ganhar o jogo', do mesmo modo que a não existência de uma condenação pouco ou nada serve como 'termômetro' de sucesso. Assim que

Um caso 'perdido judicialmente' pode ser um 'caso ganho' em termos de tematização social. Por vezes, uma resposta judicial negativa pode gerar debate suficiente a ponto de provocar ações futuras do próprio judiciário, mudando a sua interpretação em outros casos, ou de outras instituições, como criação de uma lei e mudança de uma política pública. (CARDOSO, 2012: 59-60)

Uma decisão de mérito da Corte implicará na obrigação de cumprimento por parte dos Estados que decidiram submeter-se à sua jurisdição contenciosa, e cada sentença implica numa pressão significativa para o Estado, já que poderá gerar mudanças legislativas e estruturais dentro do âmbito local, para a não repetição de um comportamento internacionalmente ilícito e reprovável. No entanto, nota-se que, em se tratando de litígio estratégico, o período que antecede uma decisão da Corte Interamericana é tão importante quanto a fase final da obtenção de jurisprudência da Corte.

Uma acertada estratégia de litígio envolverá um bom aporte probatório, uma cautelosa documentação do caso que permita a admissibilidade da petição ante a Comissão, e a posterior fundamentação para obtenção do informe de fundo ou o envio do caso à Corte Interamericana. (CONTRERAS, 2011: 15-17)

O sucesso do litígio estratégico junto ao SIDH envolverá ainda uma excelente estratégia de comunicação desenvolvida ao redor do caso, o contato com a mídia e os meios de comunicação, com as ONGs locais e transnacionais, com as clínicas de

¹⁴⁶ Aqui ocorre algo bastante interessante: as vítimas podem ou não aceitar o acordo proposto pela CIDH, e isto dependerá do objetivo buscado. Uma ONG pode orientar as vítimas a aceitarem o acordo, caso a meta seja apenas constranger o Estado internacionalmente e gerar uma pressão. Mas ela também pode sugerir às vítimas que neguem o acordo, caso o objetivo final seja alterar ou gerar um precedente na Corte.

direitos humanos, ou seja: a via judicial é uma dimensão a ser complementada com outras ações para a defesa de um caso.

b) O papel importante (e controverso) das ONGs nas ações do LE

Nos últimos anos houve um incremento de petições contra o Brasil junto à CIDH, mas apesar disso, quando os números são considerados em relação à população ou ao tamanho dos países envolvidos, seu uso pelo Brasil continua bastante limitado. Ativistas brasileiros – se comparados com outros Estados da OEA – ainda fazem um baixíssimo uso do SIDH como uma ferramenta possível, seja de resistência a retrocessos, seja de garantia e ampliação de direitos. (CAVALLARO, 2002: 485)

Llyod Hitoshi Mayer, em seu trabalho acerca da posição e influência das ONGs envolvidas nas Cortes e Comissões regionais de Direitos Humanos (sistemas europeu, americano e africano), debruçou-se sobre os julgamentos de mérito – ao tempo em que reconhece este enfoque, sob muitos aspectos, como sendo apenas a ponta do iceberg. Isto porque, como é sabido, o filtro das Comissões é bem estreito, e muitos casos apresentados sequer possuem os requisitos de admissibilidade exigidos. Mas, segundo ele, há uma importante razão para este interesse: o impacto que a atuação destas ONGs possam ter no desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos é bastante forte quando estão envolvidos em decisões sobre os méritos. As sentenças acabam sendo então um dos resultados mais visíveis de aplicação dos Direitos Humanos. (2011: 912)

Ao pesquisar as decisões de mérito dos três principais sistemas no período entre 2000 e 2009, Mayer observou que a semelhança mais evidente é o trabalho das ONGs em atuar como representantes das vítimas de violações de Direitos Humanos. Mas é verdade que elas podem servir em múltiplos papéis dentro destes sistemas regionais de Direitos Humanos, e a variedade das funções englobam desde atuação como solicitantes, representantes das supostas vítimas, até como terceiros que servem em um *amicus curiae*. (2011: 913)

Considerando os diferentes graus de envolvimento das ONGs nos três principais sistemas de proteção aos Direitos Humanos – tanto em relação à disponibilidade da assistência jurídica, quanto em relação às barreiras legais presentes em cada Estado – o autor mostra que há variações importantes, como por exemplo, o fato de que na Europa o papel das ONGs aparece para chamar a atenção para as violações dos Direitos Humanos, e a representação privada de vítimas aparece em alguns poucos

Estados, enquanto na América e na África, o trabalho das ONGs é mais intenso para representar as vítimas em uma ampla faixa de Estados-membros; o que indica que as ONGs de Direitos Humanos vão atuar em diferentes contextos de diferentes maneiras. (MAYER, 2011: 913-914)

Uma vez que o apoio das ONGs pode ter um grande impacto no desenvolvimento dos Direitos Humanos em certas regiões do mundo; em razão de haver um desproporcional número de ONGs neste envolvimento; e já que não há limitações formais ou legais em relação à estrutura, liderança, financiamento ou outra característica das ONGs que representam vítimas peticionando nos órgãos regionais de Direitos Humanos, é que a questão do *accountability* é tão crucial. Diante do seu protagonismo crescente e dos efeitos que ele encerra, é natural surgir o questionamento sobre a responsabilidade destes entes em relação aos indivíduos e grupos a que representam¹⁴⁷.

Como já dito, o litígio estratégico (especialmente o supranacional) é uma ferramenta que para ser utilizada exige amplo domínio dos instrumentos jurídicos internacionais e de sua correta manipulação, e esse know-how tão específico nem sempre está disponível aos ativistas de Direitos Humanos. Nesse sentido, as ONGs desempenham um papel muito importante ao canalizarem suas atividades e recursos para capacitar equipes multidisciplinares para que atuem nessa área.

Seja as que abordam assuntos bem específicos como prevenção da tortura, liberdade de expressão, direitos econômicos, sociais¹⁴⁸ e culturais, ou aquelas que litigam perante o SIDH em todo tipo de situação¹⁴⁹ as ONGs são importantes geradoras e impulsionadoras do litígio estratégico na América Latina, ao enxergarem no SIDH uma oportunidade de impulsionar casos graves de violação aos Direitos Humanos, quando a justiça interna dos países não consegue dar uma resposta. (CORAL-DIAZ, 2010: 55)

Apesar da euforia inicial em relação ao sucesso da atuação de ONGs de Direitos Humanos, grandes dificuldades precisarão ser transpostas.

Fica evidente, por exemplo, a assimetria existente tanto em termos de composição de seus membros, quanto em relação à localização de suas secretarias internacionais: a maioria das ONGs ainda se concentra na Europa e nos EUA. Apesar de ter havido uma ligeira dispersão geográfica das ONGs nos últimos quarenta anos, ainda falta muito

¹⁴⁷ Para mais ver: LAVALLE, Adrian Gurza. ONGs, direitos humanos e representação. *SUR*, Revista Internacional de Direitos Humanos. Vol.11, nº 20, junho/dezembro de 2014, pp. 299-309.

¹⁴⁸ Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular (CDHEP).

¹⁴⁹ Centro por Justiça e Direito Internacional (CEJIL), www.cejil.org; Justiça Global, www.global.org.br.

para uma equidade no que tange a melhores formas de cooperação e consulta, de modo a dispersão mais equilibrada destes entes pelo globo. (SIKKINK, 2003: 324)

Além disso, a maioria das ONGs enfatiza a democracia e a democratização, mas há que se ter em conta que elas mesmas nem sempre são democráticas. Um problema sério no campo do controle e da gestão das ONGs é que nem sempre fica claro quem deve participar na tomada de decisões sobre a liderança e as políticas. Não fica claro quem deve conduzir as ONGs: funcionários, diretórios, voluntários, membros, financiadores ou aqueles em cujo nome elas se organizam? E o sistema de prestação de contas e controle da gestão? Estas são questões ainda bastante abertas e controversas. Além disso, ainda que as ONGs e os MS possam ser mecanismos auxiliares para aumentar o *accountability* e a democracia a nível internacional, isto não garante que haja um incremento correspondente na democracia interna. (SIKKINK, 2003: 322)

De modo geral, os riscos relativos às atividades das ONGs se aproximam, em grande medida, daqueles enfrentados pela participação política em processos de democratização. Todos os processos que combaterem interesses hegemônicos ficarão expostos aos riscos de serem descaracterizados pela via da cooptação ou integração. Esta vulnerabilidade se tornará maior na medida em que a ampliação do cânone democrático implicar uma negociação política mais arrojada e que vá além da escala local. Em síntese, o ideal de participação da sociedade civil (e também das ONGs) não está imune aos riscos de ser cooptada por setores hegemônicos – empresas, por exemplo – que se aproveitarão para realizar seu marketing. (AVRITZER e SOUSA SANTOS, 2002)

Outra assimetria presente neste universo está relacionada aos tipos de influência que os grupos de ONGs exercem nas instituições internacionais. Aquelas que contam com maior quantidade de recursos e que estão ligadas aos Estados de primeiro mundo são as que contam com maior capacidade de pressão sobre as OIs e os Estados. Nota-se uma imensa desigualdade de recursos existentes, em relação às ONGs do Norte e do Sul do globo, e as origens geográficas e políticas desses atores dizem muito sobre o quinhão de participação que lhes é conferido na arena internacional. É sabido que aquelas ONGs com maior aporte econômico de recursos, como a *Save the Children Found*, Anistia Internacional (AI) ou Médico Sem Fronteiras (MSF), acabam garantindo uma posição privilegiada nas reuniões das Conferências da ONU, por exemplo. Isso se complica ainda mais se pensarmos em quais grupos de interesses poderiam se qualificar com o ONGs, a fim de ganhar um lugar junto à mesa, além do ECOSOC, no

bojo da ONU, também junto à outras organizações internacionais proeminentes, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou a Organização Mundial da Saúde (OMS), ou qualquer outra em que tenham acesso especial a deliberações e ou decisões.

Outro problema recorrente é o fato de que as ONGs que operam nos países em desenvolvimento geralmente dependem de financiamento de organizações localizadas em países desenvolvidos. Essa dependência do apoio financeiro acaba sendo uma das principais fontes de poder informal a repousar nos países do Norte, 'aliados potenciais' para a existência e o funcionamento das ONGs.

Nota-se como os diversos problemas relacionados aos desafios a serem enfrentados pelas ONGs são tradicionalmente marcados em termos da lógica político-estrutural das diferenças Norte-Sul. No entanto, Sikkink acredita que há algo mais. Diz ela que os problemas devem-se também a uma lógica organizacional inerente à própria natureza das ONGs, das redes informais e das fundações que as financiam.

Em primeiro lugar, porque um punhado de fundações disponibilizam recursos limitados que serão disputados 'a unhas e dentes' pelas ONGs: ou seja, as prioridades de alguns poucos indivíduos dentro de grandes fundações podem moldar as prioridades programáticas de muitas ONGs. Em segundo lugar, esta disputa por financiamento pode bloquear possibilidades de colaboração entre ONGs, já que cada instituição se preocupará em organizar-se de modo a ocupar uma posição de liderança capaz de apresentar programas inovadores para assegurar financiamentos futuros. Em terceiro, há uma grande dificuldade em termos de independência e autonomia das ONGs. Isto porque muitas vezes elas dependem do financiamento outorgado pelos mesmos governos e Organizações Internacionais que devem monitorar, e isto evidentemente prejudica a sua parcialidade. (SIKKINK, 2003: 326)

Contudo, e a despeito dos desafios apresentados, as ONGs tem sido mediadoras relevantes entre a sociedade civil e o Estado, atuando simultaneamente em iniciativas e intercâmbios entre os níveis local, nacional e internacional. Especialmente as que atuam translocal e transnacionalmente, são responsáveis pela *mediação e tradução de problemas concretos localizados regionalmente, para configurações simbólicas universalizáveis, passíveis de compreensão no cenário global*. Ou seja, identificar-se com populações-alvo nativas e suas concepções de mundo e simultaneamente com concepções ético-políticas universalizáveis. (SHERER-WARREN, 1999: 81)

As ONGs domésticas e internacionais precisam ter em conta os desafios que permeiam a sua atividade enquanto atores não tradicionais. Precisam caprichar na transparência, na representação e na responsabilidade que carregam ao representar

vozes e ideias que antes não estavam presentes na arena política. Devem ainda atentar para seus graves problemas envolvendo a *accountability*, uma ferida ainda aberta que ameaça a legitimidade de suas ações.

É sabido que a realidade das ONGs em termos de democracia ainda está muito longe do ideal. No entanto, Sikkink alerta para o fato de que o padrão para medir o grau de representatividade das ONGs deve ser o grau de democracia existente nas instituições regionais e internacionais, e este é geralmente bastante imperfeito. Nestes cenários que as ONGs podem oferecer maior diversidade de critérios e de informação. Assim como as empresas se adaptam às 'imperfeições do mercado', as ONGs vão buscando dar respostas às imperfeições políticas de representação nas instituições regionais e internacionais. Dentro de uma intrincada e complexa teia de informalidade e assimetrias, as ONGs e as redes podem, vez ou outra, ser antídotos ad hoc para as imperfeições de representatividade nacional e internacional. (2003: 330-331)

Dessa forma, mesmo diante das críticas e com todos os desafios que se apresentam, ainda é possível vislumbrar grandes potencialidades. Um ponto alto da atuação das ONGs a ser explorado atualmente está no plano da articulação em redes e na possibilidade de tecerem ações em conjunto com outras entidades.

O ideal seria pluralizar o acesso ao SIDH, para além da representação das vítimas concentradas no trabalho das ONGs. No Brasil, um órgão que deveria ser melhor explorado em termos dessa mobilização é a Defensoria Pública, que além de poder diversificar os casos levados ao SIDH, poderia incrementar a esfera da representatividade das petições.

5.1.3.

O ativismo jurídico transnacional entre o discurso hegemônico e a necessidade do giro decolonial

Como a experiência do Litígio Estratégico junto ao SIDH pode simbolizar uma ruptura com o status quo, um verdadeiro processo de resistência contra-hegemônica? E no caso mais específico do seu uso pelo Movimento Indígena, qual é o potencial dessa ferramenta? Ela opera em termos revolucionários ou reformistas?

Será que o Litígio Estratégico é capaz de capturar o discurso hegemônico dos Direitos Humanos de modo a transformá-lo em uma via verdadeiramente emancipatória para os povos indígenas? Será possível se utilizar da mesma linguagem institucional –

tantas vezes já utilizada para perpetuar injustiças – para subvertê-la em prol dos povos historicamente silenciados por esta mesma ótica?

a) O potencial do Litígio Estratégico no SIDH como ferramenta de resistência para os povos indígenas

Em que medida é possível se utilizar da ordem jurídica estabelecida para fortalecer a resistência política e utilizar o aparato institucional em benefício de povos historicamente marginalizados e excluídos? Qual seria o potencial do litígio estratégico por meio do SIDH para combater as injustiças sociais, especialmente àquelas dirigidas aos povos indígenas?

O uso do litígio estratégico pelos povos indígenas está orientado no sentido de fortalecimento desses povos, de forma a que passem de vítimas a sujeitos de direitos. (YRIGOYEN, 2012: 5)

Nesse sentido, sair da condição de vítimas, para ser atores e depois sujeitos de direitos implica numa abertura dinâmica e constante, que não se limita à obtenção de uma única medida jurídica ou política por parte do SIDH. Trata-se antes da construção de um verdadeiro espaço de resistência, no sentido já mencionado a que Herrera Flores desenvolve sua teoria crítica para os Direitos Humanos.

E no caso específico dos povos indígenas, dada a natureza holística de suas demandas, este processo deverá envolver além de estudos interdisciplinares, um franco diálogo intercultural com os próprios povos, tarefa que deve estar presente em todas as etapas do litígio estratégico.

O litígio estratégico tem potencial para oportunizar diálogos entre os atores, favorecendo uma resistência que responda à violência, à subalternização e ao silenciamento que os povos indígenas vem enfrentando (em seus modos de ser e de viver) desde muitos séculos atrás.

Em relação à construção de estratégia jurídica para ações de resistência indígena por meio do Litígio Estratégico pode-se dizer que dela dependerá: a) uma análise dos problemas dos povos, das práticas institucionais e da normativa interna à luz dos direitos constitucionais e internacionais; b) obtenção de toda a informação relevante do caso, utilizando-se do direito à informação; c) utilização das vias constitucionais e internacionais. (YRIGOYEN, 2012: 5)

Apesar da natureza mais flexível, dinâmica e menos formal em alguns aspectos de certos mecanismos dentro do aparato da ONU¹⁵⁰, o sistema IDH, apesar de bastante rigoroso em termos procedimentais, encerra um imenso potencial, uma vez que, ancorado na realidade local e conhecendo as especificidades regionais, poderia estaria muito mais sensível e apto a lidar com violações complexas.

Tendo em conta que existe mais de um espaço disponível para denunciar a violação de direitos humanos, e já que um dos critérios de admissibilidade para análise dos casos é a ausência de litispendência internacional, é muito importante escolher estrategicamente qual espaço utilizar. Assim, táticas diferentes são utilizadas pelas ONGs para acionar diferentes sistemas de defesa de direitos humanos.

Enquanto na ONU o ativismo jurídico transnacional é quantitativo, na OEA esse mesmo ativismo é qualitativo. Isso significa que, quando as ONGs apelam para a CIDH, não estão interessadas tão somente em resolver o caso individualmente, mas fazer com que o caso tenha um impacto que reverbere na legislação, na política e na sociedade, de modo a evitar a continuidade da situação de violação dos direitos humanos. (MACDOWELL SANTOS, 2007: 39-40).

Desse modo, a litigância no âmbito do SIDH pode ser tanto um objetivo final quanto uma ação dentro de um planejamento maior de atividades visando mudanças, seja local, regional ou internacionalmente. Como as petições são sempre dirigidas à Comissão, a busca pelo caso paradigmático ou exemplar acaba sendo um momento crucial no planejamento da estratégia, porque o filtro da Comissão é bastante estreito (isto pode ser comprovado pelo número de petições que são recebidas em contraponto com o número daquelas que efetivamente viram uma ação na Corte). O fato é que os critérios utilizados pela Comissão Interamericana (CIDH) para admitir um caso ainda são nebulosos¹⁵¹. Então, conclui-se que só o fato de judicializar um determinado problema, ou seja, o fato de que ele passe pelo filtro da CIDH e seja recebido como uma

¹⁵⁰ A Comissão de Direitos Humanos da ONU, por exemplo, é um foro menos legal e mais político que os órgãos do SIDH. A natureza flexível da função de recebimento de informações dos mecanismos especiais proporciona aos ativistas de direitos uma importante via de denúncia, que não está imediatamente disponível no SIDH, devido à exigência deste último de que os peticionários esgotem os recursos internos ou apresentem uma exceção válida. Como resultado dessa diferença, os ativistas podem denunciar uma violação de direitos a um mecanismo especial horas ou dias após a sua ocorrência, algo que não é possível no SIDH. Embora o procedimento dos mecanismos especiais seja menos formal (na verdade, nem é uma avaliação legal), é mais rapidamente acessível. (CAVALLARO, 2002: 490, tradução livre.)

¹⁵¹ Duas mil petições são recebidas anualmente pela CIDH. No entanto, menos de vinte são enviadas à Corte, no mesmo período. A presença das ONGs no papel de representantes das vítimas é massiva, e como o funil é muito estreito, os peticionários precisam atuar de forma estratégica de modo que o caso apresentado transponha o filtro da Comissão. Para mais ver: DE OLIVEIRA KOCH, Camila de Oliveira. *Critérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Dissertação, mestrado em Direito. Universidade de São Paulo, 2015.

ação junto à Corte IDH, já pode gerar o resultado pretendido pelos litigantes, ainda que a sentença não seja procedente.

Ainda que dependa de uma série de elementos combinados para obtenção de bons resultados, a litigância estratégica dentro do SIDH possui vantagens importantes que devem ser aproveitadas da melhor forma possível.

A primeira delas é a possibilidade de proteção efetiva que o Sistema oferece, quando internamente os recursos já foram esgotados e não se conseguiu uma resposta – por demora injustificada, ou por bloqueio no acesso à justiça.

Outro mérito a ser considerado é a amplitude do cenário por meio do qual se pode realizar uma discussão com o Estado para análise e abordagem da temática pretendida. Nesse sentido, o status da Comissão (como organismo da OEA) lhe permite uma atuação como ‘facilitador independente’, podendo até mesmo auxiliar no controle das pressões que eventualmente possam surgir do Estado demandado. O papel ‘semi-jurisdicional’ que a Comissão possui, lhe confere relevância política, e frequentemente os Estados atendem às recomendações por ela emitidas. (CONTRERAS, 2011: 65-67)

Além dessas vantagens, a natureza do litígio estratégico permite pensar para além do curto prazo e para além das vítimas do caso. Este é um ponto que merece ser capitalizado e explorado positivamente pelos juristas, ou seja, a sua vocação para olhar o contexto, a raiz, as causas que alimentam os as violações aos direitos humanos, de modo que o enfrentamento mais estrutural do problema passa a ser incorporado como uma das ações que formam parte do plano de ação do litígio.

A característica recorrente e comum a todos os casos enfrentados a partir do litígio estratégico é a presença de violência, seja simbólica ou concreta, que frequentemente faz parte de um pano de fundo maior de injustiças. Nesse sentido, torna-se crucial refletir não apenas sobre o caso específico de violação de direitos, mas também sobre situações que sistematicamente as reproduzem.

Frequentemente existe uma conjuntura que reforça o poder das hegemonias sobre os rumos e as escolhas do Estado, que incidirá na frequente repetição das violações, especialmente no caso dos povos indígenas.

Um exemplo são as disputas de grandes empreendimentos pelos territórios de comunidades rurais, indígenas ou quilombolas. O que está por trás desta disputa? O que esteve/está por trás de Belo Monte?

As narrativas que justificam a negligência do poder público e privado em relação às populações vulneráveis estão nas páginas dos principais jornais do país, nas emissoras de rádio e televisão e nas escolhas políticas nas suas mais diversas esferas.

Sem reduzir a importância de contextos locais e históricos, *é vital para o sucesso das ações de litigância estratégica saber que os casos de violações de direitos humanos, onde quer que ocorram, estão intimamente ligados a um debate maior*¹⁵². Nesse sentido, combinar ações de litigância estratégica transnacional com ações de *advocacy* e incidência na mídia a elas articuladas torna-se algo central, pois ainda que os processos sejam a longo prazo e de elevados custos financeiros, a visibilidade para uma determinada luta depende desta articulação.

Nesse sentido, ao se afastar do típico modo de uso da advocacia (foco apenas no cliente e em seu caso único) o litígio estratégico torna-se uma ferramenta polivalente capaz de pensar em termos muito mais amplos de injustiça. Este é um mérito que não deve ser desconsiderado.

Outro ponto a ser considerado é o traço de interdisciplinariedade possibilitado pelo plano de ação do litígio estratégico que aumenta a capacidade de responder de modo favorável às injustiças, pois se presta a um diagnóstico mais atento às causas que as alimentam e pensa um modo de resolução mais efetivo.

Eloísa Machado, professora da Clínica de Litigância Estratégica da FGV de São Paulo, acredita que nos próximos anos o litígio estratégico aparecerá não tanto como uma ação para promover e efetivar novos direitos, mas no sentido de bloquear retrocessos, será um tipo de “advocacia de trincheira”. A pesquisadora aponta três dimensões cruciais para uma agenda de litigância estratégica:

1) Tendo em vista a cisão, o conflito e a indisposição dos(as) operadores(as) do Direito em aceitar as causas coletivas, é importante que façamos ações que busquem mudar a lógica do modelo de Justiça, em que o conflito é estruturado a partir de dois indivíduos particulares. Tal modelo impossibilita a superação dos imensos desafios que temos para a garantia de direitos e a reparação de violações. 2) É preciso quebrar o corporativismo existente e também criar mecanismos que possibilitem uma real compreensão do funcionamento de tais instituições, pois só assim será possível realizar escolhas fundadas no interesse da sociedade e na defesa dos direitos humanos. 3) Debater como fazer funcionar todas as normas e diretrizes de organizações e tratados internacionais porque, ainda que o Brasil seja signatário de inúmeros tratados e convenções, sendo também vinculado a cortes internacionais em muitas situações, o sistema de Justiça brasileiro não apenas faz interpretações diversas sobre os mesmos temas como também o Estado brasileiro descumpra sentenças das cortes internacionais. (MACHADO, 2015: 23).

Tais dimensões cruciais parecem apontar todas no mesmo sentido: é preciso pensar uma verdadeira prática dialógica decolonial que envolva o maior número de atores possíveis para gerar uma verdadeira mudança de paradigmas: mudar a lógica do modelo de justiça, mudar a cultura do corporativismo, do imediatismo e do

¹⁵² Natália Damázio em entrevista. Para mais ver: FORD FOUNDATION, 2015: 25.

individualismo, possibilitar um amplo conhecimento e divulgação das normas internacionais, possibilitar espaços de diálogo e de visibilidade para as vítimas.

Além disso, a prática do Litígio Estratégico, ao incorporar as experiências das clínicas de direitos humanos, oportuniza um rico intercâmbio entre advogados, ativistas, estudantes e docentes, todos acabam envolvidos no processo conjunto de produção de conhecimento, abrindo então espaços para contestação do mito do conhecimento neutro e objetivo, tão caro às ciências sociais aplicadas (Direito).

Ao englobar, dentro das suas múltiplas ações, a possibilidade das clínicas de Direitos Humanos e as ações de assistências jurídicas populares (no seio das faculdades, por exemplo) o litígio estratégico pode se tornar um motor para o resgate de uma epistemologia decolonial, e uma valorização dos conhecimentos produzidos pelos sujeitos vítimas das violências.

Na experiência da clínica os envolvidos têm a oportunidade de contato com a experiência prática dos sujeitos coloniais/racializados, dos trabalhadores, das mulheres, dos homossexuais, os negros, dos indígenas. Essa proximidade e abertura tem potencial para produzir um conhecimento que re-incorpore também os subalternos (os omitidos, silenciados, ignorados) e subverta o uso tradicional do Direito – ancorado num sujeito abstrato que não se sabe onde está, em favor de um uso crítico do Direito – como uma ferramenta de verdadeira emancipação dos sujeitos e coletivos.

Nesse sentido, a capacitação de ativistas e advogados brasileiros para atuarem no SIDH e utilizarem-no como uma ferramenta valiosa para a proteção de Direitos Humanos poderia aumentar sua eficácia no Brasil. Isto porque, um leque maior de litigantes garantiria que uma gama maior de problemas fosse apresentada ao sistema, além de aumentar necessariamente a demanda por maior engajamento do Estado. Além disso, incorporar a sociedade civil brasileira para dentro do SIDH poderia ajudar a minar a visão do governo sobre o litígio ser uma espécie de ‘intervenção imperialista’ no Brasil. (CAVALLARO, 2002: 484)

Quando o litígio estratégico se presta a forjar uma cultura mais atenta às especificidades dos sujeitos, e às suas experiências reais de sofrimento, ele dá um passo para além da mera reprodução das práticas dogmático-positivistas, do repeteco dos códigos, enfim, das formas eurocêntricas de produção do ser e do saber. Assim, ele se torna uma ferramenta importante para operar o ‘giro decolonial’ tão necessário ao Direito, que frequentemente reproduz e mantém os velhos processos de exclusão e discriminação.

Assim que um dos componentes centrais do litígio estratégico deve ser a educação popular, intercultural e dialógica, pois a partir dela os povos poderão recuperar sua autonomia e seu protagonismo e compor a sua própria práxis de liberação. Assim, outro passo importante poderá ser dado: a instrumentalização jurídica da resistência indígena contra as múltiplas formas de injustiça a que esses povos são submetidos.

Há um potencial no litígio estratégico para explorar as ações anteriores mesmo à juridicização do caso, quando se dediquem ações para ouvir e escutar as vítimas.

O litígio estratégico como uma potencial ferramenta de emancipação dos povos indígenas tem diante de si um enorme desafio: o de provocar algum impacto na estrutura das violações. Para isso, atenção especial deverá ser dedicada para promover os debates no sentido do fortalecimento de uma cultura de direitos humanos, que efetivamente gere conhecimento e sensibilização não somente dos atores institucionais, mas de todo o conjunto social.

Nesse sentido, as ações do litígio estratégico em favor dos povos indígenas, na etapa pré e pós juridicização do conflito, deverão problematizar a educação dos sujeitos de tais direitos e dar-lhes consciência, ferramentas e voz para exigí-los sempre que necessário, diante de tantos efeitos do modelo de racionalidade desenvolvimentista que só lhes traz violência e morte.

b) Limites da resistência por meio do litígio estratégico

Para tratar dos limites e dificuldades envolvendo o litígio internacional em Direitos Humanos, vale a pena recorrer a James Cavallaro (2002) e sua analogia da ferramenta com uma partida de futebol. Assim como um time ou um jogador leva expectativas para o campo, os litigantes também possuem certas expectativas ao levar o seu caso perante um órgão internacional de Direitos Humanos.

Ocorre que, numa partida de futebol, antes de tudo as equipes esperam jogar um 'jogo limpo', o que segundo ele, inclui certas expectativas: que os times reconheçam a competição em si e suas regras; que façam parte de alguma confederação e que a ela tenham cedido o controle sobre a partida; que obedeçam o árbitro ou juiz e as regras que foram previamente estabelecidas para o jogo, e principalmente que aceitem o resultado final da partida e assumam as consequências. (CAVALLARO, 2002: 481).

Mas se, ao contrário, uma partida de futebol fosse disputada à semelhança do que realmente ocorre no litígio internacional em Direitos Humanos, seria um jogo que

ocorreria em circunstâncias bem absurdas: partidas incontestáveis, jogadores que não considerariam o árbitro, faltas cometidas sem penalidades e perdedores que muitas vezes autodeclarariam suas vitórias.

A fraqueza dos mecanismos de supervisão do cumprimento dos tratados e a implementação de decisões por organismos internacionais – que na analogia da partida de futebol seria o respeito às regras do jogo e às decisões dos árbitros – estão entre as maiores dificuldades enfrentadas pelos advogados de Direitos Humanos no Brasil. Os desafios variam desde a não ratificação de um tratado e o não-reconhecimento da jurisdição de um Comitê da ONU ou de um órgão regional até a falha em seguir prazos e outros procedimentos durante o litígio, e a ineficácia na implementação das recomendações e decisões oriundas de organismos internacionais. (CAVALLARO, 2002: 482)

Nesse sentido, e diante de todas as limitações constantes do acesso ao Sistema Interamericano, na visão de Cavallaro e Brewer os petionários devem repensar a compreensão que possuem do Sistema, que não deve ser considerado capaz de responder a cada injustiça no continente americano. Pelo contrário, ele deve ser visto como uma ferramenta para alargar um universo muito limitado de casos. Se bem utilizada, a litigância estratégica pode ser uma oportunidade para promover a justiça social, seja em relação à direitos de primeira ou de segunda geração. Mas segundo eles *qualquer estratégia de litigância que não vise a produzir ou, ao menos, que não encoraje a produção de efeitos para além da esfera individual dos litigantes está fadada, no melhor cenário possível, à ineficácia e, no pior, ao erro.* (2008: 87)

Os autores defendem que os advogados de Direitos Humanos terão mais sucesso em seus pleitos quando entenderem a litigância supranacional enquanto ferramenta subsidiária, de papel secundário, sempre coadjuvante em relação a outros esforços que conduzirão a uma efetiva alteração dentro da estrutura de violações, a exemplo da atuação de Movimentos Sociais.

Ainda nesse sentido, é preciso lembrar que nem todos os problemas relativos à Direitos Humanos devem/podem ser resolvidos por meio do litígio estratégico internacional, mas apenas em determinadas situações, tais como: a) quando haja discordância entre o direito interno e os *standars* internacionais; b) quando o direito não é observado; c) quando não há clareza no direito existente; d) quando a lei se aplica reiteradamente de modo inexato ou arbitrário. (CONTRERAS, 2011: 25)

Diante desse quadro, todos os entes da sociedade civil que trabalham em uma perspectiva contra hegemônica para a defesa de direitos civis, políticos, econômicos,

sociais e culturais precisam compreender suas ações além da judicialidade, tanto no plano interno como na jurisdição internacional. É evidente que a judicialidade envolve um aspecto político relevante que exorta o fator normativo-coercitivo dando visibilidade a situações na maioria das vezes desconhecidas da opinião pública, mas ação para ser efetiva deve envolver um processo que vá além da obtenção de uma sentença. A litigância será melhor sucedida quanto maior for o conjunto da mobilização envolvida, combinando a atuação jurídica junto aos organismos, com a atuação política feita pelos movimentos sociais, com a comunicação e a cobertura da mídia, bem como outras formas de pressão interna e internacional.

No caso do Brasil, o grau de impacto do litígio estratégico parece estar relacionado não com a importância da ação no SIDH, mas com o destaque dado pela mídia e pelo interesse público na matéria, elementos que interferem decisivamente em como o governo é pressionado a responder. Assim, podem ser obtidos vários relatórios finais da Comissão, mas se não houver um registro forte na mídia nacional, é pouco provável que a autoridade estatal tome alguma ação concreta para implementar as recomendações.

5.2.

O Brasil no banco dos réus: o caso Xukuru e a fotografia da ferida colonial aberta

O nome da nossa tribo é Xukuru do Ororubá, significa o respeito do índio com a Natureza. Ubá é um pau, Uru é um pássaro que tem na mata, aí faz a junção e fica: Xukuru do Ororubá – o respeito do índio com a Natureza.¹⁵³

A história dos Xukuru é a repetição da história de tantos povos indígenas no Brasil, e representativa da insegurança e violência que circundam suas lutas por sobrevivência. Não foi a primeira denúncia sobre violação de direitos dos povos indígenas junto à Comissão, mas foi a primeira condenação do Brasil pela Corte sobre a matéria. Uma sentença de mérito proferida pelo Tribunal regional de proteção em Direitos Humanos é reveladora sobre como a difícil situação destes povos, desde os primeiros relatórios do SIDH, em pouco ou nada se alterou.

¹⁵³ Cacique Xicão, apud ALMEIDA, Eliene A. (Org.). *Xucuru: filhos da mãe natureza, uma história de resistência e luta*. Olinda, Centro de Cultura Luiz Freire, 1997, p. 5.

Os dramas sociais de cada povo indígena nunca estão desvinculados dos processos históricos que explicam a dimensão de suas lutas. Isso é muito verdadeiro no caso da luta do povo Xucuru: um processo duplo que envolve não apenas a reivindicação do direito à propriedade coletiva de seu território ancestral, mas também o reconhecimento de sua identidade de indígena, por tantas vezes colocada à prova.

É preciso reconhecer que um quadro tão rico merecia uma análise antropológica mais profunda, no entanto, isso em muito extrapolaria os limites dessa pesquisa. Portanto, a sessão se limitará tão somente a mencionar aqueles eventos importantes para a compreensão do cenário que antecede a transposição do conflito do local para o supranacional, onde aparece o uso do litígio estratégico junto ao SIDH como um modo de resistência. O intento é recuperar elementos que possam ilustrar o contexto político, histórico e jurídico do conflito, mostrando a gradação do caminho percorrido, algo que se inicia local e regionalmente, depois adquire repercussão nacional, até finalmente chegar à plataforma interamericana, para então analisar a postura da Comissão, da Corte e do Estado brasileiro no desenrolar da trama.

5.2.1.

A resistência Xukuru e a transposição escalar do conflito: do local, ao nacional e internacional

O município de Pesqueira, em Pernambuco, situa-se ao pé da Serra do Ororubá, também chamada de Ararobá, Arobá, Urubá, Orobá, Orubá, que é uma enorme serra, com 890 metros de altitude. (RIBEIRO, 2010: 70) Vivem ali os povos indígenas da tribo Xucuru do Ororubá, os chamados 'índios misturados' do Nordeste, com um histórico de mais de três séculos de espoliação e assassinatos, resistindo ao preconceito e ao quase desconhecimento sobre suas peculiaridades, mobilizam-se desde o começo do século XX, mas em anos recentes conquistam considerável visibilidade política. (SILVA, 2010: 65)

No litoral pernambucano, os portugueses encontraram indígenas descendentes do grupo Tupi, tais como os Tabajara e os Caeté. Os grupos do interior eram chamados de 'tapuias' pelos índios do litoral, que os consideravam inimigos. Os indígenas habitavam a região por eles chamada de Borborema (deserto), que ia do final do Agreste até o começo do Sertão de Pernambuco. E também na Serra do Urubá, de clima ameno, terras fecundas, riachos e rios de água potável e abundante, estavam os índios tapuias do povo dos Ararobá. (RIBEIRO, 2010: 72)

Os Ararobá foram expulsos da Serra do Urubá por outro grupo: os Xucuru, também chamados de “tapuias cariris”, que decidiram viver nessa Serra que seria chamada de Cimbres¹⁵⁴ pelos colonizadores portugueses ao implantar o novo aldeamento. Os Xucuru habitavam toda a Serra dos antigos Ararobás junto com outro povo, os Paratió, também considerado povo “tapuia cariri”. Os povos Xucuru são os últimos tapuias ainda vivos. (RIBEIRO, 2010: 72)

Por volta de 1654, os colonizadores portugueses invadiram as terras dos Xucuru do Ororubá, dizendo-se donos de sesmarias e ali passaram a criar gado e escravizá-los. Os que se rebelaram em fuga se uniram à Confederação do Cariri, um movimento que articulava diferentes povos indígenas do Nordeste e que entre 1692 e 1695 foi massacrado numa guerra com os colonizadores. (MAC DOWELL SANTOS, 2009:28)

Por volta de 1740, povos indígenas Kariri e Xucuru sediados em Alagoas e Pernambuco fugiam desmorientados buscando se esconder das perseguições coloniais, muitas vezes indo parar em locais que outra tribo já tinha abandonado. Os Kariri também moraram na Vila de Cimbres, Serra do Ororubá, que é território Xucuru, mas acabaram fugindo e se escondendo nas matas de palmeira. (RIBEIRO, 2010: 67-68)

O Rei Dom José I confere à Marques de Pombal, por meio de um Diretório em 1759, a direção dos índios, forçando-lhes a aceitar o governo do Rei, o Deus dos cristãos, o Papa como autoridade espiritual máxima, além da obrigação de adotar sobrenomes portugueses e não poder mais utilizar sua língua sem ser castigado, ou seja: rompimento total com a tradição nativa. (RIBEIRO, 2010: 67-68)

Mais do que as próprias missões, o Diretório Pombalino tinha um intento econômico sobre os indígenas, e suas terras passam a ser o principal interesse. Isso contribuiu para consagração da ideia de “assimilação” como algo inevitável, e o conseqüente abandono da perspectiva de preservar os indígenas como etnia específica. (SILVA, 2010: 64)

A expectativa de um plano de “civilização para os índios” no início do Império, fez com que paulatinamente os aldeamentos fossem extintos, transformados em municípios, e os aldeados fossem “incorporados” na nação brasileira. O governo tratou de reclassificar os indígenas sob a nomenclatura de “caboclos”, o que lhes tolheu o direito ao uso comum das terras dos antigos aldeamentos, e isso foi especialmente

¹⁵⁴ Cimbres foi esta vila construída 1762 pelos portugueses em território sagrado indígena.

marcante em termos de oficializar a “extinção” dos indígenas no Nordeste. (MAC DOWELL SANTOS, 2009: 28-29).

Especialmente após a Lei de Terras de 1850, posseiros, latifundiários e senhores de engenho intensificaram a invasão dos antigos aldeamentos em Pernambuco, que pouco a pouco foram sendo extintos, na medida em que se solidificava o discurso da assimilação e desaparecimento dos índios.

O casamento de índias com não índios fez a população do aldeamento Xucuru aumentar, e esse foi o argumento final que o poder local utilizou para se apropriar da terra, afirmando que os índios ali presentes já estavam todos “mestiçados”. Em 25 de janeiro de 1879 foi então extinto o aldeamento indígena da Vila de Cimbres. (DE OLIVEIRA, 2007: 4) A extinção ocorreu a pedido das autoridades locais, que alegavam que os índios já eram caboclos, então não se justificava manter o aldeamento. A partir de então, os Xucuru se dispersaram, para outros ex-aldeamentos, para periferias da cidade, ou para locais de difícil acesso saram, e os que permaneceram em suas terras passaram a trabalhar para os fazendeiros que detinham a posse. (RIBEIRO, 2010: 73)

Ao serem forçados à convivência com os colonizadores, com a Igreja e o Estado, todos os povos indígenas que habitavam a região Nordeste sofreram muitos impactos em sua cultura: expulsão de seus territórios, perseguições, escravidão, massacres e castigos cruéis, tudo amparado sempre por determinações governamentais. E no caso dos Xucuru, a história foi ainda mais delicada.

Entre fugas e conflitos com os fazendeiros – algo que se tornou mais intenso com o fim do Aldeamento de Cimbres, no final do século XIX – os Xucuru foram declarados extintos pelos órgãos oficiais, tendo sua identidade indígena negada e, num processo de “assimilação”, passam a aparecer como “caboclos”. (SILVA, 2010: 65-66)

Em razão de serem etnicamente diferenciados, foram questionados em sua identidade até que, em 1944, o SPI emitiu o primeiro relatório oficial sobre os Xucuru do Ororubá, contendo informações de que havia 2.191 índios ali, que praticavam o Toré¹⁵⁵ e que, por serem constantemente perseguidos e ameaçados por policiais locais de Pesqueira, se escondiam para poder praticar seus rituais. (MAC DOWELL SANTOS, 2009: 28-29)

¹⁵⁵ O Toré é uma expressão espiritual-religiosa de grande importância para os povos Xukuru, especialmente no processo de reelaboração étnica e organização política do grupo. Para mais veja: DE OLIVEIRA, Kelly Emanuely. Os terreiros e o Toré: o diálogo entre religião e política no fortalecimento do povo Xukuru do Ororubá (PE). *Cadernos do LEME*, Campina Grande, vol. 1, n.1, p. 47-66, jan/jun., 2009.

O reconhecimento oficial dos povos Xucuru como indígenas se consolida em 1950, a partir de relatos de antropólogos, e foi crucial para endossar o processo da luta por direitos aos seus territórios ancestrais. (RIBEIRO, 2010: 67-68)

A difícil condição em que viviam foi o impulso à solicitação da assistência do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), conseguindo, ainda em 1950, a implantação de um posto do órgão na Serra do Ororubá.¹⁵⁶ A conquista do amparo oficial foi em certa medida importante para conter a violência dos grileiros contra os Xucuru, contudo, não arrefeceu os conflitos por terras, já que o órgão governamental não dispunha de uma política fundiária para os índios do Nordeste. (SILVA, 2010: 67)

Num contexto de disputas constantes pelas terras do Aldeamento do Cimbres, em Ororubá, os Xucuru afirmaram seus direitos baseados nas memórias orais de que seus antepassados receberam as terras como recompensa por terem participado voluntariamente na Guerra do Paraguai. (SILVA, 2010: 67)

No final do século XIX e começo do século XX, se acirraram as disputas entre indígenas, fazendeiros e pequenos agricultores, e, como um fator complicador deu-se a invasão da Serra do Ororubá por grandes criadores de gado, e nas áreas úmidas instalaram-se os engenhos de cana para produzir rapadura a partir da mão-de-obra indígena. Soma-se ainda a condição ambiental difícil, já que frequentemente a Serra era atingida por fortes secas. Esses fatores ocasionaram vários deslocamentos dos Xucuru, que foram trabalhar nas lavouras canavieiras na Zona da Mata Sul pernambucana e Norte de Alagoas, nas plantações de algodão no Sertão da Paraíba, ou como operários nas indústrias urbanas de pesca. (SILVA, 2010: 69-70)

Quando os conflitos de terras envolvendo os indígenas de Pesca foram aparecendo na imprensa, os Xucuru recorriam às suas memórias para poder contrapor as afirmações que negavam a existência indígena por parte dos fazendeiros. Foram estas memórias coletivas que puderam criar as solidariedades e forjar os laços que conferiram uma identidade comum e um espaço ancestral comum: a Serra do Ororubá. (SILVA, 2010: 78)

A década de 1980 foi marcada por difíceis condições de vida para a maioria dos Xucuru, que sobrevivia trabalhando para os fazendeiros por diárias ou como meeiros.

¹⁵⁶ Três Xucurus viajaram a pé ao Rio de Janeiro para falar com o presidente Getúlio Vargas e com Rondon (então diretor-geral do SPI) e conseguir a instalação de um posto do órgão indigenista na Serra. Para mais ver: SILVA, 2010: 70. Ao serem atendidos no SPI relataram o estado penoso pelo qual a população Xucuru passava, envolvendo desnutrição e fome, e conseguiram a liberação de verba para o posto indígena construído no sítio São José no ano seguinte. Para mais ver: DE OLIVEIRA, 2007: 4. .

As mazelas sofridas aliadas ao cenário de plena transição democrática impulsionaram a organização política dos Xucuru, que iniciam um novo período de reivindicações pelo reconhecimento das terras e o fortalecimento de sua identidade étnica. (DE OLIVEIRA, 2007:2)

A abertura democrática, a Constituição de 1988, o contato com ONGs diversas, foram possibilitando a articulação em favor da retomada das terras Xucuru, que contou com a criação de conselhos e lideranças, robustecendo o projeto de afirmação étnica. Além da organização administrativa e política, também houve fortalecimento de suas manifestações socioculturais, como o Toré, que foi pouco a pouco tornando-se um elemento de mobilização e passa a figurar como um importante elemento de valorização étnica. (DE OLIVEIRA, 2007: 6)

Ainda nessa década de 80 deu-se a nomeação de Francisco de Assis Araújo, o cacique Xicão, figura crucial de liderança dos povos indígenas do Nordeste, motor central a fazer com que o povo Xucuru se organizasse politicamente. Xicão fomentou o surgimento de comissões de saúde e educação das aldeias e também da Associação do Povo Xucuru, estimulando a participação de todos nas decisões do grupo.

Além de Xicão, outras lideranças indígenas e entidades indigenistas, com apoio do Conselho Indigenista Missionário – Regional Nordeste (CIMI – NE) passam a organizar manifestações, percorrer os gabinetes em Brasília, discutir propostas, convergir esforços para que os direitos dos povos indígenas figurassem na nova Carta Magna.

Com a Constituição de 1988 enfim promulgada, o Cacique Xicão passa a visitar as aldeias e divulgar os avanços obtidos na Constituição, um cenário promissor que deu ânimo aos Xucuru para que, em 1990 voltassem a lutar pela retomada de seu território tradicional, reivindicando a demarcação de suas terras pelo Estado brasileiro. Nesse período, ingressaram com uma ação judicial na Procuradoria da República no Recife contra o Projeto Agropecuário Vale do Ipojuca, pressão que resultou na criação de um Grupo de Trabalho, por meio de uma portaria ministerial. Este grupo de trabalho, formado por técnicos da FUNAI e coordenado pela antropóloga Vânia Fialho, ficou encarregado de realizar um levantamento a fim de identificar e delimitar a terra indígena, tendo cadastrado 281 imóveis rurais na área delimitada em 26.980 hectares. (SILVA, 2010: 76)

O levantamento feito pelo GT foi de grande importância para o povo Xucuru, fazendo enfim com que fossem oficialmente reconhecidas as suas reivindicações, dando visibilidade política à sua mobilização e organização. No entanto, também causou

um adensamento no conflito entre os índios e os fazendeiros, que começaram a não aceitar mais trabalhadores que se identificassem como Xucuru e não mais ceder terras para arrendamento. Os Xucuru novamente tiveram sua identidade étnica questionada¹⁵⁷ enfrentando forte rejeição por parte dos fazendeiros sobre a existência de um grupo indígena na Serra do Ororubá. (SILVA, 2010: 76-77)

Em 06 de setembro de 1989 o GT emitiu então um Relatório de Identificação indicando que os Xucuru tinham direito a uma área de 26.980 hectares, que foi confirmado em 29 de maio de 1992 por um Despacho do Ministro da Justiça. No entanto, aproximadamente 70% do território estava ocupado por não-indígenas e assim permaneceu, em total desobediência às normas vigentes. (CIDH, 2015: 3)

Todo esse contexto de demora da resposta do Estado fez com que os Xucuru colocassem em prática a retomada de suas terras, e evidentemente, não foram muito bem recebidos pelos fazendeiros que nela estavam, que reagiram violentamente. Entre 1992 e 1995 não houve avanço no processo de demarcação, pode-se até falar num retrocesso já que o clima de tensão aumentou consideravelmente e teve com saldo a morte de dois defensores indígenas¹⁵⁸.

Em 03 de setembro de 1992, José Everaldo Rodrigues Bispo, filho do pajé Xucuru Pedro Rorigues Bispo (Pajé Zequinha) foi assassinado numa emboscada, com quatro tiros. Algum tempo depois, em 14 de maio de 1995, na cidade de São Sebastião do Umbuzeiro (PB), o advogado da associação e procurador da FUNAI, Geraldo Rolim Mota Filho (1995), notável pelo trabalho em favor da regularização fundiária da terra do povo Xucuru, também é assassinado a tiros.

Com mudanças significativas introduzidas pelo Decreto nº 1.775 de 1996 – principalmente em conceder a terceiros interessados nas terras indígenas a legitimidade para impugnar o relatório de identificação e delimitação – foram impetrados 272 contestações contra a demarcação, todas consideradas improcedentes pelo Ministro da Justiça, num Despacho de julho de 1996.

¹⁵⁷ O argumento recorrente dos que negavam a identidade do povo Xucuru era o fato de que eles não falavam uma língua nativa, portanto, não faziam jus às terras que reivindicavam tendo como base a identidade indígena. Mas o Cacique Xicão respondia a esse ataque dizendo que a língua foi tomada deles: *'a língua se perdeu. Nosso povo perdeu a terra e a força. Estamos fazendo uma cartilha para ensinar às crianças. Alguns mais velhos, poucos, sabem falar nosso idioma, mas são muito acanhados e não falam na frente dos outros'*. Para mais ver reportagem: "Caboclo, Xucuru pode virar sem-terra". Folha de São Paulo, São Paulo, 07/12/1996. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/07/brasil/24.html>. Acesso em 05 de março de 2018.

¹⁵⁸ Os dois crimes foram entendidos como disputas pessoais e, portanto, correram na Justiça Comum, ainda que indissociáveis do contexto do conflito fundiário Xucuru.

Após esse feito, os não-indígenas apresentaram Mandado de Segurança perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), com base em decisão de 28 de maio do mesmo Tribunal que decidiu em favor dos não indígenas, o que possibilitaria a reabertura de prazo para novas contestações administrativas. Contestações estas que foram todas rejeitadas pelo Ministro da Justiça, o que reafirmava a necessidade de demarcar a terra nos termos do despacho do ano de 1992. (CIDH, 2015: 3)

Mais uma vez não foi feita a desocupação e reassentamento dos não-indígenas, o que fez com que a luta ganhasse um crescente, e que os povos Xucuru seguissem eles mesmos avançando na reocupação de seus territórios. A tensão entre os grupos culminou em um trágico evento, que repercutiu internacionalmente: o assassinato do Cacique Xicão¹⁵⁹.

Na manhã do dia 20 de maio de 1998, ocorreria o terceiro assassinato¹⁶⁰ praticado no contexto do processo de regularização fundiária da Terra Indígena Xucuru. Enquanto estacionava o veículo Niva KHM-2269 da FUNAI, em frente à casa de sua irmã, localizada no Bairro “Xukurus”, o cacique Xicão foi alvejado com seis tiros à queimadura. Segundo contam moradores da região, o homicídio teria sido a mando de fazendeiros que contrataram um pistoleiro local para assassinar Xicão.

Sofrendo ameaças há muitos anos antes, o cacique Xicão já vinha preparando o filho para assumir o posto, mas até que ele atingisse a maioridade, a comunidade ficou sob o cacicado do vice de Xicão, José Barbosa dos Santos, o “Zé de Santa”.

A morte do cacique Xicão foi devastadora para a mobilização política do povo Xucuru, e, além do apoio do Centro de Cultura Luiz Freire e do CIMI, a comunidade passou a contar com novos aliados nas esferas local, nacional e internacional. Artistas locais, o Movimento Nacional de Direitos Humanos de Pernambuco, o GAJOP, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Anistia Internacional e a Organização das Nações Unidas foram alguns dos atores que manifestaram solidariedade naquele momento. (MAC DOWELL SANTOS, 2009: 39)

Nas discussões que foram abertas a partir da morte do cacique Xicão, uma delas é importante ressaltar aqui: a incapacidade do Estado brasileiro de reconhecer os povos indígenas na sua subjetividade coletiva, enquanto um sujeito coletivo. Isto porque o Poder Judiciário foi cego à impossibilidade de divorciar o sujeito individual (Xicão) do

¹⁵⁹ Dois anos depois de sua morte, seu filho Marcos Luidson assume o cacicado, aos 21 anos, tornando-se o cacique mais jovem do Brasil à época.

¹⁶⁰ Três anos depois, em 2001, o quarto assassinato ocorreria: o líder da aldeia Pé de Serra, Xico Quelé.

sujeito coletivo de direito (o povo Xucuru). As instituições estatais não levam em conta que esta lógica diferenciada deve ser respeitada para garantir a preservação dos direitos dos povos indígenas, pois ao conduzir o processo criminal fora deste prisma, ou seja, ignorando o caráter político e sagrado do líder morto, está violando estes direitos. (FIGUEIROA, 2011: 181)

A partir dali, a luta Xucuru pelo território se fortaleceu, em meio a distintos momentos políticos, toda sorte de atores envolvidos, e fluxo e refluxos, até culminar na recente condenação do Brasil na Corte IDH, a primeira em matéria de povos indígenas nesse Estado.

Foi somente em abril de 2001 – 12 anos após o início do processo de demarcação – que os mais de 11 mil indígenas Xucuru conseguiram a homologação pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, dos aproximadamente 27.500 hectares da Terra Indígena Xucuru. Não obstante ao Decreto Presidencial, a retirada dos não-indígenas continuou não ocorrendo.

Em maio do mesmo ano, o Oficial do Registro de Imóveis da cidade de Pesqueira, que se negou a registrar as terras, e interpôs Ação de Suscitação de Dúvida, questionando a regularidade do registro, ou seja, um feito de caráter meramente protelatório, (que só se resolveria em agosto de 2005). A partir desse momento, o cenário piorou muito: os indígenas enfrentaram forte resistência local dos posseiros – muitos deles ligados a políticos ou a seus familiares¹⁶¹, e em julho de 2001, dois meses depois da solicitação pela FUNAI do registro da terra indígena Xucuru, ocorre o assassinato de Francisco de Assis Santana – conhecido como Xico Quelé – líder da aldeia Pé de Serra do Oiti. (MAC DOWELL SANTOS, 2009: 40)

A tese adotada pelo delegado federal designado para o caso, Marcos Cotrim, foi de conflito interno entre os próprios indígenas, tendo indiciado dois deles, um dos quais o vice-cacique Zé de Santa. Aliás, a ideia de conflitos internos entre os índios nas investigações e ações criminais destinados à apuração dos assassinatos – a partir do cacique Xicão e dos que o seguiram – passa a ser desenvolvida com veemência, numa aliança visível entre a elite econômica e política local, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal em Pernambuco.

O cenário pós-assassinato de Xicão foi de aumento da violência que já existia, mas agora com novas e complexas características: além da criminalização dos Xucuru,

¹⁶¹ Dentre os posseiros listados constavam o prefeito de Pesqueira, um vereador familiares do então vice-Presidente da República Marco Maciel, além de famílias influentes no estado de Pernambuco.

os fazendeiros e políticos locais passaram também a utilizar nefastas estratégias de divisão e cooptação dos índios por meio de propostas de projetos econômicos a serem feitos dentro da área indígena, como o Projeto de Turismo Religioso elaborado pela prefeitura da cidade e corroborado pelo Bispo da região. A maioria dos Xucuru não aceitou esse projeto, mas a partir de 2001, um grupo de indígenas faz uma aliança com os fazendeiros e passa a atuar contra as lideranças Xucuru, algo que torna o contexto ainda mais complexo e delicado. (MAC DOWELL SANTOS, 2009: 39- 41)

Em 2003, o sucessor de Chicão, seu filho então Cacique Marcos Xucuru, sofre uma tentativa de homicídio, numa emboscada que culmina na morte de dois indígenas que faziam sua segurança. A reação dos Xucuru foi retomar a Vila de Cimbres, evento que incrementou a violência e a tensão¹⁶², dando início a um novo ciclo de perseguições e ameaças, especialmente às lideranças indígenas.

A Serra do Ororubá é palco de uma riqueza histórica que abriga conflitos infindáveis, e como se já não bastasse a dolorosa luta por reconhecimento de sua identidade e memória, na última década o povo Xucuru ainda tem de lutar contra uma outra realidade, não menos desconcertante e triste, que é compartilhada por outros tantos movimentos sociais e povos indígenas no Brasil: o processo de criminalização de suas ações de resistência.

A história do Xucuru é permeada por tentativas constantes de desmobilização política e de deslegitimação de suas reivindicações. Quando Chicão vivia e encabeçava a intensa articulação Xucuru, a estratégia de fragilização era no sentido de negar a identidade indígena para, conseqüentemente negar qualquer direito constitucional específico, a exemplo, o direito à propriedade comunal de suas terras. Quando Chicão morre, a estratégia passa a ser a criminalização das lideranças e dos movimentos. (FIALHO, 2011:11)

Os povos indígenas Xucuru do Ororubá sofrem assim uma dupla negação: primeiro à identidade, depois ao território. Xucuru não é índio 'puro', é caboclo do Nordeste. Sobre tal crueldade escreve Eliane Brum:

E porque sobreviveram continuam sendo mortos. Quando não se consegue mata-los, a estratégia é convertê-los em pobres nas periferias das cidades. Quando se tornam pobres urbanos, chamam-nos de 'índios falsos'. Ou 'paraguaios', em mais um preconceito com o país vizinho. No passado, os índios são alegoria. 'Olha, meu filho, como eram valentes os primeiros habitantes desta terra'. No presente, são 'entraves ao desenvolvimento'. 'Olha,

¹⁶² O saldo disso foi a condenação de 35 indígenas, inclusive o cacique Marquinhos Xucuru, condenado a quatro anos de prisão, sob acusação de ter armado o atentado e a morte dos seus segurança na intenção de aguçar a revolta do povo Xucuru.

meu filho, como são feios, sujos e preguiçosos esses índios fajutos'. Os índios precisam ser falsos, porque suas terras são verdadeiras – e ricas.¹⁶³

No velório do cacique Xicão, a viúva dona Zenilda, com voz embargada pela emoção proferiu as seguintes palavras: *Acolhe teu filho minha mãe natureza, acolhe teu filho! Porque ele não vai ser sepultado, minha mãe natureza.... Ele vai ser plantado, para que dele nasça novos guerreiros.* (FIGUEIROA, 2009: 182-183)

Os Xucuru passaram então a ser “plantados” no Espaço Sagrado do povo Xucuru do Ororubá, cemitério localizado na Pedra do Rei, reiterando seu admirável respeito com os antepassados e a inefável relação de sacralidade com a terra.

5.2.2.

O SIDH como uma plataforma de resistência para os povos Xukuru

Já no final dos anos de 1970, os povos indígenas em distintas partes do Brasil passaram a realizar uma intensa troca de experiências, algo oportunizado em boa medida pela parceria com entidades da sociedade civil, ONGs nacionais e internacionais e outros Movimentos Sociais. Esse intercâmbio possibilitou a criação de redes de solidariedade e foi capaz de gerar um sentimento comum dentro da imensa variedade de etnias: todos se perceberam diante da luta comum pelo reconhecimento de direitos à terra-território e à sua cultura e modos de vida.

Mais especificamente no caso do Nordeste, nos anos 80, surge o Movimento Indígena no Nordeste que foi responsável por ampliar a interação entre os grupos étnicos de Pernambuco, além de ser canal para a atuação de entidades como o Conselho Indigenista Missionário.

A criação do Conselho Indigenista Missionário¹⁶⁴ (CIMI) em 1970 foi um evento fundamental para turbinar a organização política dos indígenas do Nordeste.

Os povos indígenas de Pernambuco foram ampliando suas relações com o CIMI e com as ONGs que foram surgindo voltadas pra temática indigenista, e assim foi se delineando o Movimento Indígena em Pernambuco, a partir da articulação de povos mobilizados por alianças com ONGs. (DE OLIVEIRA, 2010: 144-145)

¹⁶³ Artigo intitulado *1500, o ano que não terminou*, Coluna Opinião, Jornal El País, 04/jan/2016.

¹⁶⁴ O CIMI tem uma abordagem baseada na Teologia da Libertação, e torna-se um forte aliado dos indígenas, encampando sua luta por recuperação dos territórios.

Nesse processo, Xucuru do Ororubá assumem um papel de protagonismo das mobilizações indígenas do Nordeste, especialmente com a figura carismática do cacique Xicão, que conseguiu levar as reivindicações à Brasília, e passou a ser um porta-voz dos povos indígenas da região.

Como já visto, o processo de demarcação das terras dos indígenas Xucuru começou em 1989 e só foi concluído em 2005. Além da demora, foram 16 anos de muita violência e tensão, incluindo assassinatos de cinco indígenas além do advogado que atuava em favor deles.

No ano 2000, os Xucuru se encontravam fragilizados, desmobilizados e 70% de seu território estava ocupado por fazendeiros e posseiros. Além disso, quando Marcos (filho do cacique Xicão) completa 18 anos e assume o posto de cacique, em janeiro de 2000, passa a ser constantemente ameaçado de morte, assim como sua mãe dona Zenilda, viúva de Xicão.

Foi então que o CIMI e o GAJOP começaram a se organizar para encaminhar à Comissão Interamericana uma denúncia em razão do quadro de tensão, violência e medo que estava instalado.

Em 2002, encaminharam à CIDH dois pedidos de medidas cautelares: um para o cacique Marcos de Araújo e sua mãe Zenilda de Araújo e outro para a advogada Elma Novais e seus filhos, ambos os casos dizem respeito à garantia do direito humano à segurança, ao que a CIDH responde positivamente, recomendando que a Polícia Federal desse a proteção necessária. No entanto, a posição do Estado brasileiro no reconhecimento desse direito é central e contraditória, já que ele aparece ora como garantidor, ora como violador. (MAC DOWELL SANTOS, 2009: 24)

A CIDH prontamente concede a medida cautelar em favor das vítimas¹⁶⁵, e a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) até mostrou-se aberta às negociações. No entanto, a implementação da medida encontrou sérios entraves no plano local, em razão da intrincada trama do conflito a envolver os Xucuru e outros atores políticos, econômicos e jurídicos em Pernambuco.

¹⁶⁵ O Estado possui uma abordagem predominantemente liberal e individualista dos direitos humanos, postura que frequentemente aparece na prática judicial nacional. Tal postura dificulta a percepção de que a natureza distinta dos conflitos enseja a criação de diferentes modalidades de proteção a partir das condições econômicas, sociais, políticas e culturais das vítimas dentro de cada contexto singular. No caso das medidas cautelares citadas, Elma Novais e seus filhos foram levados para um lugar desconhecidos do Brasil, mas isto seria impossível no caso do cacique Marcos de Araújo e dona Zenilda sua mãe, já que toda a comunidade seria atingida e colocada em perigo, uma vez que ao direito individual à segurança dos índios é também um direito coletivo, abarca toda a comunidade e não pode ser desvinculado do direito coletivo à terra. (MAC DOWELL SANTOS, 2009: 25)

A Procuradoria de Pernambuco instaurou um procedimento administrativo para acompanhar o cumprimento da recomendação da CIDH de proteção da vida e integridade física dos povos Xucuru. Apesar disso, em 03 de junho de 2007, o Ministério Público Federal em Pernambuco decidiu arquivar o processo alegando que não havia colaboração dos beneficiados em torar a medida efetiva. (MAC DOWELL, 2009: 44)

Ainda no mesmo ano, em data de 16 de outubro de 2002, o GAJOP e o CIMI apresentaram também à CIDH uma petição contra o estado brasileiro¹⁶⁶, pela suposta violação do direito à propriedade coletiva e às garantias e proteção judiciais, consagrados respectivamente, nos artigos 21, 8 e 25 da CADH, em relação com as obrigações gerais de respeitar os direitos de adotar disposições de seu direito interno previstas nos artigos 1.1 e 2 do mesmo tratado, em detrimento do povo indígena Xucuru e seus membros.

a) A judicialização do conflito Xucuru e a postura da Comissão, da Corte e do Estado brasileiro

Em 29 de outubro de 2009, no relatório de admissibilidade¹⁶⁷ a CIDH definiu o objeto caso como suposta violação do “direito à propriedade do povo indígena Xucuru em virtude da demora no processo de demarcação de seu território ancestral e à ineficácia da proteção judicial destinada a garantir seu direito à propriedade”.

Em 28 de julho de 2015 relatório de mérito¹⁶⁸ a CIDH relembrou que a jurisprudência do SIDH reiteradamente reconhece o direito de propriedade dos povos indígenas sobre seus territórios ancestrais, e o dever de proteção advindo do artigo 21 da CADH. Lembrou ainda, que a propriedade territorial indígena é uma forma de propriedade que não se baseia no reconhecimento oficial do Estado, mas no uso e posse tradicionais da terra e seus recursos.

A Comissão ressaltou que a Corte IDH já afirmou que *a posse tradicional dos indígenas sobre suas terras tem efeitos equivalentes ao título de pleno domínio conferido pelo Estado*¹⁶⁹ além de já ter reconhecido que a propriedade comunal dos

¹⁶⁶ Mais à frente, em fevereiro de 2017 a ONG Justiça Global entraria como copeticionária no caso.

¹⁶⁷ CIDH. Relatório N° 98/09, P4355-02, Admissibilidade, Povo Indígena Xucuru, Brasil, 29 de outubro de 2009, par. 41 e 42. .

¹⁶⁸ CIDH, Relatório nº 44/15. Caso 12.728. Mérito. Povo Indígena Xucuru. Brasil. 28 de julho de 2015.

¹⁶⁹ Corte IDH, *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79. par. 151; *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No.

indígenas tem como fundamento o sistema consuetudinário de posse da terra que existe tradicionalmente entre as comunidades¹⁷⁰.

Reiterou assim, que a conexão especial e única existente entre os povos indígenas e seus territórios ancestrais possui proteção jurídica internacional e é entendimento afirmado tanto pela CIDH¹⁷¹ quanto pela Corte, esta última já tendo se pronunciado no seguinte sentido:

(...) este Tribunal considerou que a estreita vinculação dos integrantes dos povos indígenas com suas terras tradicionais e os recursos naturais ligados à sua cultura que aí se encontram, assim como os elementos incorpóreos que se desprendam deles devem ser protegidos pelo artigo 21 da Convenção Americana. A cultura dos membros das comunidades indígenas corresponde a uma forma de vida particular de ser, ver e agir no mundo, constituída a partir de sua estreita relação com suas terras tradicionais e recursos naturais, não somente por serem estes seu principal meio de subsistência, mas também porque constituem um elemento integrante de sua cosmovisão, religiosidade e, deste modo, de sua identidade cultural¹⁷².

Após considerações de fato e de direito a Comissão apresentou as seguintes conclusões:

1. O Brasil violou o direito à propriedade consagrado no artigo XXIII da Declaração Americana, e no artigo 21 da Convenção Americana, assim como o direito à integridade pessoal consagrado no artigo 5 da Convenção Americana, em relação com os artigos 1.1 e 2 da mesma, em detrimento do povo indígena Xucuru e seus membros.
2. O Brasil violou os direitos às garantias e proteção judiciais consagrados nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 da mesma, em prejuízo do povo indígena Xucuru e seus membros.¹⁷³

Ainda com base no relatório fez as seguintes recomendações ao Estado brasileiro:

146, para. 128; e *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010 Série C No. 214, par.109.

¹⁷⁰Alguns exemplos: Corte IDH, *Caso do Povo Saramaka. Vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172, para. 96; CIDH, Alegações perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Awas Tingni v. Nicarágua*. Referidos em: Corte IDH, *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79. para. 140(a); e CIDH, Relatório No. 40/04, Caso 12.053, *Comunidades Indígenas Maias do Distrito de Toledo (Belize)*, 12 de outubro de 2004, para. 115.

¹⁷¹CIDH, Relatório No. 40/04, Caso 12.053, *Comunidades Indígenas Maias do Distrito de Toledo (Belize)*, 12 de outubro de 2004, para. 115.

¹⁷²Corte IDH *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79. par. 149; *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125, par. 137; *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, par. 118.

¹⁷³CIDH, Relatório nº 44/15. Caso 12.728. Mérito. Povo Indígena Xucuru. Brasil. 28 de julho de 2015, par. 108.

1. Adotar com brevidade as medidas necessárias, inclusive as medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza necessárias para realizar a desintrusão efetiva do território ancestral do povo indígena Xucuru, de acordo com seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes. Em consequência, garantir aos membros do povo que possam continuar vivendo de maneira pacífica seu modo de vida tradicional, conforme sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições particulares;
2. Adotar com brevidade as medidas necessárias para finalizar os processos judiciais interpostos por pessoas não indígenas sobre parte do território do povo indígena Xucuru. Em cumprimento a esta recomendação, o Estado deverá velar para que suas autoridades judiciais resolvam as respectivas ações conforme os parâmetros sobre direitos dos povos indígenas expostos no presente relatório.
3. Reparar nos âmbitos individual e coletivo as consequências da violação dos direitos enunciados. Em particular, considerar os danos provocados aos membros do povo indígena Xucuru pelas demoras no reconhecimento, demarcação e delimitação, e pela falta de desintrusão oportuna e efetiva de seu território ancestral.
4. Adotar as medidas necessárias para evitar que no futuro ocorram fatos similares, em particular, adotar um recurso simples, rápido e efetivo que tutele o direito dos povos indígenas do Brasil a reivindicar seus territórios ancestrais e a exercer pacificamente sua propriedade coletiva¹⁷⁴.

Em 16 de outubro de 2015, o Estado brasileiro foi notificado mediante comunicação sobre o prazo de 2 meses para informar sobre o cumprimento das recomendações, o que não fez, nem mesmo após a prorrogação do prazo. A Comissão determinou então que o Estado brasileiro não havia avançado no cumprimento das recomendações e tampouco tinha apresentado informação concreta sobre algum avanço na reparação ao Povo Xucuru declaradas no Relatório de Mérito.

A Comissão então submete o caso à Corte, em 16 de março de 2016 solicitando ao Tribunal que declarasse a responsabilidade internacional do Brasil pelas violações constantes do Relatório de Mérito e que se ordenasse como medidas de reparação as recomendações incluídas no Relatório.

Em 14 de setembro de 2016 o Estado brasileiro apresentou o escrito de interposição de *exceções preliminares* e contestação¹⁷⁵ à Corte IDH, tendo sido apenas uma considerada parcialmente procedente: aquela relativa à incompetência *ratione temporis* a respeito dos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição da Corte por parte do Estado (ocorrida em 10 de dezembro de 1998).

Consideradas improcedentes as demais exceções preliminares interpostas pelo Brasil: Inadmissibilidade do caso na Corte, em virtude da publicação do Relatório de Mérito pela Comissão; incompetência *ratione temporis* quanto a fatos anteriores à data de adesão do Estado à Convenção; incompetência *ratione materiae* a respeito da

¹⁷⁴ CIDH, Relatório nº 44/15. Caso 12.728. Mérito. Povo Indígena Xucuru. Brasil. 28 de julho de 2015, par. 108.

¹⁷⁵ Nos termos do artigo 41 do Regulamento do Tribunal.

suposta violação da Convenção 169 da OIT; e falta de esgotamento prévio de recursos internos.

O Presidente da Corte convocou as partes e a Comissão para ouvir suas alegações e observações finais orais sobre exceções preliminares e eventuais questões de mérito, reparações e custas. Foi então realizada audiência pública em 21 de março de 2017, durante o 57º Período Extraordinário de Sessões da Corte, que ocorreu na Cidade da Guatemala¹⁷⁶.

Também ordenou o recebimento do depoimento de uma testemunha e dois peritos propostos pelo Estado e pela Comissão. Do mesmo modo, nessa resolução se ordenou receber o depoimento prestado perante tabelião público (*affidavit*) de um perito proposto pelo Estado¹⁷⁷.

A Corte IDH recebeu cinco escritos de *amici curiae* e o tipo de objeção feita a cada um desses escritos é revelador.

Uma primeira peça se referiu ao procedimento administrativo de demarcação de terras no Brasil e ao exercício de consulta prévia, e foi apresentado de forma conjunta pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade de Ottawa, pela Fundação para o Devido Processo, pelo Núcleo de Estudos em Sistemas Internacionais de Direitos Humanos da Universidade Federal do Paraná e pela Rede de Cooperação Amazônica. O Estado alegou que pretende ampliar o campo de análise da Corte ao abranger projetos de lei e outras medidas legislativas fora do caso concreto.

O segundo escrito de *amici curiae* foi apresentado também de forma conjunta, pela Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e pelo Grupo de Pesquisa de Direitos Humanos do Amazonas e versou sobre

¹⁷⁶ Compareceram: a) *pela Comissão Interamericana*: o advogado da Secretaria Executiva, Jorge Humberto Meza Flores; b) *pelos representantes das supostas vítimas*: Adelar Cupsinski, Caroline Hilgert, Marcos Luidson de Araújo, Fernando Delgado, Michael Mary Nolan, Raphaela de Araújo Lima Lopes, Rodrigo Deodato de Souza Silva e Vânia Rocha Fialho de Paiva e Souza; c) *pelo Estado*: João Luiz de Barros Pereira Pinto, Rodrigo de Oliveira Moraes, Fernanda Menezes Pereira, Luciana Peres, Carolina Ribeiro Santana, Taiz Marrão Batista da Costa e Thiago Almeida Garcia.

¹⁷⁷ Mediante resolução do Presidente em exercício da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de janeiro de 2017, solicitou-se ao perito Christian Teófilo da Silva, proposto pelo Estado, que apresentasse seu depoimento perante tabelião público. Também se convocou para a audiência o perito Carlos Frederico Marés de Souza Filho, apresentado também pelo Estado, e a perita Victoria Tauli-Corpuz, proposta pela Comissão Interamericana. Posteriormente, em 17 de fevereiro de 2017, o Estado solicitou, alegando causa de força maior, uma mudança na modalidade das peritagens propostas, de modo que o perito Christian Teófilo da Silva fosse convocado para a audiência, enquanto o perito Carlos Frederico Marés de Souza Filho apresentasse seu laudo perante tabelião público. Da mesma forma, em 21 de fevereiro de 2017, a Comissão Interamericana solicitou a mudança de modalidade da peritagem proposta, a fim de que a perita Victoria Tauli-Corpuz pudesse apresentar seu laudo mediante declaração a tabelião público. Consequentemente, em 28 de fevereiro de 2017, atendendo a esse pedido, mediante Nota da Secretaria, as partes e a Comissão Interamericana foram notificadas da decisão do Presidente em exercício da Corte Interamericana de aceitar as mudanças de modalidade das peritagens solicitadas pelo Estado e pela Comissão Interamericana, respectivamente.

o direito ao território indígena. Em relação a este *amici*, o Estado brasileiro alegou que o escrito se inclinava para a parte acusatória, além de pretender ampliar o objeto do caso.

O terceiro escrito de *amici curiae* foi proposto pela Associação de Juízes pela Democracia e se referiu às violações dos direitos à propriedade coletiva e às garantias e à proteção judiciais em detrimento do povo Xucuru e seus membros. O Estado brasileiro alegou que uma associação formada por juízes brasileiros teriam responsabilidade pela República, pois seriam agentes do Estado, e não poderiam portanto apresentar um escrito dessa natureza.

O quarto escrito de *amici curiae* foi proposto pela Clínica de Direitos Humanos do Amazonas vinculada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará e trouxe informações acerca da vulnerabilidade dos povos indígenas no Brasil com base em seus direitos territoriais. O Estado brasileiro alegou que o escrito mostrava uma inclinação para a parte acusatória.

Por fim, o quinto escrito de *amici curiae* foi proposto pela Defensoria Pública da União, do Brasil, tendo por objeto as ações e omissões do Estado contrárias ao disposto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Convenção n. 169 da OIT, e em outros instrumentos internacionais e em normas internas brasileiras. O Brasil alegou que a Defensoria não possui uma personalidade jurídica diferente daquela do Estado, e portanto não seria possível a uma instituição do Estado depor contra ele mesmo numa Corte internacional.

Em relação às objeções sobre os *amicus curiae* feitas pelo Brasil, a Corte inicialmente ressaltou que não foram apresentadas no prazo estabelecido para o efeito, então, foram consideradas extemporâneas. No entanto, ainda assim, a Corte entendeu que deveria “esclarecer” alguns pontos, ao que pontuou o seguinte: ¹⁷⁸

Sem prejuízo do exposto, ante a gravidade de algumas afirmações sustentadas pelo Brasil, este Tribunal observa que, de acordo com o artigo 2.3 do Regulamento, quem apresenta um *amicus curiae* é uma pessoa ou instituição alheia ao litígio e ao processo que se conduz perante a Corte, com a finalidade de apresentar argumentos sobre os fatos constantes da apresentação do caso ou formular considerações jurídicas sobre a matéria do processo, ou seja, não é uma parte processual no litígio, e o documento é apresentado com o objetivo de esclarecer a Corte sobre algumas questões fáticas ou jurídicas relacionadas ao processo em tramitação no Tribunal, motivo por que não se pode entender que se trate de uma alegação ou argumentação que deva ser apreciada por este Tribunal para a resolução do caso e, em nenhum caso, um escrito de *amicus curiae* poderia ser

¹⁷⁸ Corte IDH. *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 05 de fevereiro de 2018; par.13.

avaliado como um elemento probatório propriamente dito. Portanto, é improcedente o pedido do Estado de que se excluam do processo, posto que não cabe ao Tribunal pronunciar-se sobre a procedência ou não desses escritos, ou sobre solicitações ou petições que deles constem. As observações sobre o conteúdo e o alcance dos referidos *amici curiae* não afetam sua admissibilidade, sem prejuízo de que essas observações possam ser consideradas, substancialmente, no momento de avaliar a informação que neles figure, caso seja considerada apropriada.

Ao rechaçar desta maneira os *amicus curiae*, o Estado brasileiro se mostrou não apenas rude e pouco sensível à compreensão do caso, mas principalmente atestou seu desconhecimento e incompreensão para com a natureza do instituto.

Finalmente, após mais algum tempo, a Corte deliberou sobre o caso e publicou a sentença em 05 de fevereiro de 2018, tendo considerado que o Estado brasileiro violou o direito à garantia judicial de prazo razoável, reconhecida no artigo 8.1 da CADH em relação ao artigo 1.1 do mesmo documento. Isto porque, as ações executadas pelo Estado no caso concreto não foram efetivas para garantir a propriedade coletiva dos Xucuru, além de considerar a demora do processo administrativo excessiva.

Por isso, a Corte concluiu que o processo administrativo de titulação, demarcação e desintrusão do território Xucuru foi parcialmente ineficaz, tendo o Estado brasileiro violado o direito à proteção judicial e à propriedade coletiva, reconhecidos nos artigos 25 e 21 da CADH, em relação ao artigo 1.1 do mesmo documento.

Por outro lado, a Corte decidiu que, ainda que tenha sido constatada a existência de um contexto da tensão e violência durante determinados períodos do processo de titulação, demarcação e desintrusão do território Xucuru, não foi possível concluir que o Estado brasileiro tenha violado o direito à integridade pessoal, estabelecido no artigo 5.1 da Convenção Americana.

Pode-se dizer que, de modo geral, a Corte teve uma postura mais restrita do que a Comissão, o que também pode ser observado na negativa do Tribunal em declarar a responsabilidade internacional do Brasil pelas violações constantes do Relatório de Mérito.

Chama a atenção neste caso o fato de não haver condenação da Corte ao Brasil em razão de pôr ausência de disposições de direito interno, ou seja: não foi por falta de dispositivo de lei, mas por sua não aplicação, em razão de fatores como omissão, negligência, excesso de burocracia, morosidade.

Diante da jurisprudência progressista que vinha firmando, a sentença destoa um pouco daquela concepção sensível à cosmologia indígena que a Corte vinha mantendo. A percepção dos Xucuru enquanto unidade étnica, e tendo de enfrentar por longos anos

a luta pelo seu território (que é motor da sua própria identidade) constitui uma violação à integridade pessoal de cada indígena Xukuru e de todos os Xukuru juntos. Além disso, o assassinato do cacique Xicão e todos os eventos que se sucederam a partir dali (criminalização, tensão, violência, desmobilização política), aliado a forma como o Estado conduziu o processo – especialmente o trecho da investigação criminal que envolvia o cacique – foi uma indignidade, uma humilhação, uma violação profunda à integridade pessoal de cada indígena membro do povo Xukuru.

6

Conclusões

O conflito Xucuru oportuniza uma reflexão sobre os elementos da luta jurídico-política dos povos indígenas no Brasil, além de permitir traçar alguns pontos acerca do uso e da efetividade do litígio estratégico transnacional.

A resistência dos povos Xucuru é uma fotografia em cores muito vivas sobre a violação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos povos indígenas do Brasil. Conjuga de modo muito evidente a luta social e cultural, reivindicação por território e identidade, a identidade que fundamenta o direito ao território, e o território que dá vida e sentido a essa mesma identidade. As suas se misturam e se imbricam no processo, de modo que uma não pode existir sem a outra: a luta econômica pelo território material está imbricada com a luta cultural pelo direito de ser Xucuru. Nesse sentido, o caso combina ambas as frentes de luta, tal qual o modelo teórico de Rajagopal ao responder *com qual objetivo* as resistências devem atuar.

Numa sociedade 'pós-colonial' como a nossa, onde a colonialidade do poder ainda é uma ferida aberta, é comum que distintas injustiças se combinem e aprofundem, e tal qual adequadamente apontado por Fanon "ser pobre e ser negro" aqui vale também para o índio.

Separar os indígenas de sua relação orgânica, política e vital com a terra-território¹⁷⁹ como algo necessário para transformá-lo em "cidadão" muito provavelmente o fará pobre. E a postura do Estado brasileiro no caso, nas três escalas (local, nacional e internacional) foi muito desrespeitosa.

No âmbito local, o Estado brasileiro não foi capaz de arrefecer as tensões oriundas das alianças político-econômicas da região, e menos ainda em tratar os indígenas dentro de seu contexto diferenciado do ponto de vista étnico-cultural. Não conseguiu "ler" os significados profundos da morte da liderança Xicão, e foi incapaz de conduzir o processo com sensibilidade: o episódio da exumação do corpo do cacique é lamentável, triste e sintomático desse despreparo.¹⁸⁰

¹⁷⁹ *Pertencer à terra, em lugar de ser proprietário dela, é o que define o indígena.(...) pensar os "índios" (isto é todas as minorias) como "pobres", ou pensar os "pobres" como índios e agir politicamente nesta direção. Porque pobre é um conceito "maior", pobre é maioria, pobre é um conceito de Estado (...) mas acontece que a maioria estatística dessa maioria pobre é minoria étnica, minoria política, minoria sexual, minoria racial. Pois no Brasil todo mundo é índio, exceto quem não é. E quem não é? Aqueles que a feitiçaria capitalista e a máquina colonial conseguiram transformar em "pobres" ou aqueles que querem fazer os pobres um pouquinho menos pobres, justo o necessário para que eles possam, como bons trabalhadores de um país que vai para a frente aceleradamente, comprar (a crédito, é claro) o celular ou o televisor que importamos da China. Mas antes que consigamos, aqui e "lá fora", transformar os índios do mundo em pobres, os pobres terão se retransformado em índios.* DE CASTRO, Eduardo Viveiros. Os involuntários da Pátria: elogio do subdesenvolvimento. *Caderno de Leituras*, n; 65, série intempestiva. Lisboa, maio de 2017.

¹⁸⁰ Quando encontraram duas armas suspeitas numa fazenda do Maranhão, o Delegado de Polícia Federal solicitou perícia através da exumação do corpo de Xicão para verificar a possibilidade das balas terem sido disparadas por aquelas armas. No entanto, ignorou totalmente o pedido do cacique Marquinhos, para que dessem algum tempo à comunidade para se preparar emocional e espiritualmente. Este episódio da exumação ocorreu em torno de uma grande tensão e tristeza, além do desgaste de reviver a dor da revolta e da perda do seu líder político-sagrado. Para mais veja: FIGUEIROA, Mariana Carneiro Leão. Um olhar

Em âmbito nacional o Estado-juiz não se prestou ao mínimo: garantir as prerrogativas jurídico-constitucionais que possuem os sujeitos étnicos culturalmente diferenciados, algo pelo qual tanto lutou o cacique Xucuru para ver materializado na Carta Magna, mas não pode desfrutar.

A postura do Brasil em relação ao SIDH está longe de ser algo linear ou homogêneo. Às vezes durante o mesmo caso, pode acontecer de um órgão se mostrar fechado ao diálogo enquanto outro esteja bastante empenhado em resolver o conflito, ou seja, a reflexão de Rajagopal (2005, 2000) acerca do papel do Estado na resistência é, de fato, heterogênea e ambígua, podendo aparecer tanto como alvo ou como aliado, a depender do tema da agenda e da sua relação com o contexto político em questão.

Neste caso a postura do Brasil na etapa internacional do conflito, ou seja, a forma como se comportou em cada fase do processo Xucuru, desde o relatório de admissibilidade e mérito na Comissão até a sentença da Corte, foi a pior possível, desde Belo Monte.

O conteúdo das exceções preliminares e a objeção ao *amici curiae* pedindo que fossem 'excluídos do processo' foram reveladores não apenas de sua má atuação, mas também da falta de conhecimento da natureza do instituto e, sobretudo, do descaso e do descompromisso no cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente.

Outro ponto a ser considerado é que mídia, os meios de comunicação e as redes operadas pela internet talvez tenham sido pouco explorados neste caso. Mas esta é apenas uma suposição que não pode ser comprovada. O que pode ser comprovado é que, de todo modo, o componente comunicativo desse plano de litígio estratégico teria de ser extremamente robusto para fazer frente ao componente político, algo que aqui aparece de modo bastante hostil.

A Corte profere a sentença condenando o Estado brasileiro num momento histórico muito pouco favorável aos povos indígenas, aliás, a todos os Movimentos Sociais e também para os ativistas, defensores e defensoras de Direitos Humanos. Há lideranças na mira da bala em terras indígenas, acampamentos, assentamentos, quilombos, favelas e ocupações, locais aparentemente diversos, porém no mesmo pano de fundo que se descortina pelas ações de Movimentos Sociais dentro das novas geografias pós-coloniais (BRINGEL, 2010).

antropológico acerca do processo criminal que teve como vítima o cacique Xicão Xukuru. IN: FIALHO, Vânia; (et al) *"Plantaram" Xicão: os Xucuru do Ororubá e a criminalização do direito ao território*, p. 162-197. Manaus: PNCSA- UEA/UEA Edições, 2011.

As lideranças mortas ou em ameaça de morte hoje no Brasil tem em comum confrontarem os interesses hegemônicos e desafiarem a brutalidade extrema que avança sobre os corpos humanos numa democracia corrompida.¹⁸¹

O momento atual descortina as dimensões políticas da justiça (AZVRITZER, 2013 e 2016) de modo que delas não se pode escapar. Nesse ponto, serve perfeitamente teorização de Rajagopal (2005, 2000) sobre *contra o que e com quais estratégias* a resistência internacional deve operar.

Em um sentido, ela deve perceber o contexto mais profundo das injustiças e o modo pelo qual cada vez mais elas tornam-se parte de uma intrincada teia de colonialidade do poder global. Por outro lado, ela deve recuperar o potencial das estratégias de 'revolução passiva' e favorecer um intercâmbio entre os intelectuais e as massas, entre teoria e práxis, entre formas institucionais e extra-institucionais de resistência.

Repensar o ensino do Direito e o papel da advocacia de impacto, recuperar o movimento das clínicas de Direitos Humanos, formar defensores e defensoras para atuar por meio do litígio estratégico local e transnacionalmente, são aspectos que merecem ser explorados em razão do potencial para operar práxis de liberação e emancipação que gradualmente poderão operar o necessário giro decolonial.

A condenação na Corte IDH envolvendo o Brasil e os Xukuru é o exemplo mais recente de ativismo jurídico transnacional dos povos indígenas, ilustrativo da continuidade do exercício sistemático de violência e omissão estatal com esses coletivos.

Nem Yanomani, nem Belo Monte, nem Raposa do Sol, nem Guarani-Kaiowá, e nem tantos outros casos que antecederam a luta Xucuru, serviram de impacto à alteração do *status quo*, e o Estado brasileiro permanece praticamente com os mesmos desafios em relação aos povos indígenas, seja em conferir-lhes os direitos que a Carta Magna determina, seja em cumprir com os compromissos internacionalmente assumidos.

Até hoje o Estado brasileiro não procedeu a completa desintrusão dos não-indígenas no território Xucuru, tornando praticamente nula a vitória jurídica obtida em

¹⁸¹ Para Eliane Brum, os defensores mortos ou ameaçados de morte hoje no Brasil são justamente aqueles que tem nas mãos as novas ideias de ser Brasil, pois são eles que (...) *confrontam as estruturas de um país racista, desigual e com alta concentração de terra e de renda. (...) colocam seus corpos em lugares que até pouco tempo atrás tinham entrada barrada. O melhor – e mais potente – do Brasil atual são as periferias que reivindicam o lugar de centro. São as lideranças desse movimento múltiplo que estão sendo mortas à bala.* BRUM, Eliane. Como enfrentar o sangue dos dias. *El País*, 26 mar. 2018.

2001. Nesse ínterim, a luta passou por distintos momentos políticos, contou com toda sorte de atores envolvidos, e obedeceu fluxos e refluxos, até culminar na recente condenação do Brasil pela Corte IDH, a primeira em matéria de povos indígenas nesse Estado.

Uma cidadania étnica e intercultural foi e ainda é um desafio a ser transposto pelos povos indígenas no seio dos seus Estados. Talvez devido às suas características congênitas – positivismo, racionalidade técnico-científica, aparato burocrático, necessidade de uma unidade que mantenha certa ‘ordem’ e certa ‘estabilidade’ – é que o Estado tenha tanta dificuldade em abrir espaços para visões alternativas de mundo, e acolher as distintas especificidades sociais e culturais que conformam o seu elemento humano.

O uso do litígio estratégico junto ao SIDH poderá ser um modo (ainda que singelo) de mitigar a violência estrutural cometida contra esses coletivos, resistir contra o retrocesso dos direitos já conquistados, e impedir que novas violações sejam cometidas. Também poderá ser um modo de subverter o Direito hegemônico de modo que passe a operar a favor (e não contra) aos povos indígenas.

Apesar dos desafios apresentados, o litígio estratégico junto à ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem um potencial interessante enquanto ferramenta de luta emancipatória dos povos indígenas por dois motivos principais. Primeiro, pela possibilidade de visibilidade e interlocução que a Comissão oportuniza, além de tudo o que tem representado o Sistema Interamericano em termos de sensibilidade e originalidade em tratar a temática indígena.

Outra forte razão para sustentar o potencial do litígio estratégico, diz respeito às suas próprias características: polivalência, interdisciplinariedade e holismo, além de envolver (ao menos num plano ideal de ação) a preocupação em forjar uma cultura jurídica crítica, sensível às injustiças sociais, algo que pode ser amplamente explorado, por exemplo, dentro das Universidades, a partir de uma retomada das clínicas de direitos, que foram o berço do litígio, e agora podem ser avivadas levando em conta além do plano interno, a possibilidade de atuar transnacionalmente, utilizando o SIDH como uma plataforma promissora.

Será preciso deixar maturar essas hipóteses, a fim de num futuro próximo retomá-las, quem sabe a partir de um diálogo interdisciplinar com a sociologia, a antropologia e a ciência política, e reformular os desafios e as propostas de mudança. Sem esquecer do apelo das TWAIL para um encontro profundo entre a teoria e a prática, como condição *sine qua non* para a construção de um DIP verdadeiramente de baixo para

cima, com a participação substancial dos oprimidos, os excluídos, os silenciados, todos os que, de alguma forma tiveram a dignidade vilipendiada pelo atual modelo predominante, e ainda hoje repetidamente são subalternizados em seus modos de ser, de fazer e de viver.

Reconheço que as respostas aqui são parciais e provisórias, e que a aposta num Direito Internacional como ferramenta de emancipação dos sujeitos é ainda uma utopia. Além disso, ao diagnóstico dos problemas que circundam e impedem a transformação desta utopia em realidade, certamente ainda serão acrescentadas diversas outras limitações, que levarão a uma progressiva reformulação das hipóteses, mas que se pretende empreender de forma paciente, entre tentativas e erros, entre falhas e acertos, e principalmente entre a teoria e a práxis, entre a sala de aula e todos os outros espaços possíveis para gerar o tão necessário diálogo – intercultural, pluriversal, decolonial – que nos dará alguma chance de experimentar um mundo onde o Direito atue efetivamente como ferramenta de emancipação.

7 Referências

ABRAMOVICH, Vítor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Sur*, v. 6, n. 11, dez. 2009; p. 7-39.

AFONSO, Henrique Weil. História(s) do Direito Internacional: pensamento pós-colonial e a questão do outro. IN: MENEZES, Wagner, et al (orgs). *Direito Internacional em Expansão*. Belo Horizonte, Editora Arraes, p. 224-234, 2014.

_____; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Para contar outras histórias: Direito Internacional e resistência contra-hegemônica no Terceiro Mundo. *Revista da Faculdade de Direito Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 29, n. 1, 155-182, jan/jun. 2013.

ALMEIDA, Júlia; MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia; GOMES, Heloísa Toller (orgs). *Crítica pós-colonial: panorama de leituras contemporâneas*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2013.

ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

_____; CHIMNI, B.S. Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts. *Chinese Journal of International Law*. Beijing, v. 2, n 1, p. 77-103, 2003.

_____. Francisco de Vitória and the colonial origins of International Law. *Social & Legal Studies Copyright*. London, SAGE Publications, Thousand Oaks, vol. 5, p. 321-336; 1996.

AVRITZER, Leonardo e SOUSA SANTOS, Boaventura. Para ampliar o cânone democrático. IN: SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

AYLWIN, Jose. Os direitos dos povos indígenas no Chile: paradoxos de um Estado 'globalizado'. IN: RAMOS, Alcinda Rita (org.). *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____. *Ombudsman y Derechos Indigenas em America Latina: estudio comparativo sobre el marco normativo e institucional*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006.

_____. *Derechos Humanos y pueblos indígenas: tendencias internacionales y contexto chileno*. Chile: Instituto de Estudios Indigenas, Universidad de la Frontera, 2004.

BALIBAR, Etienne; WALLERSTEIN, Immanuel. *Raza, Nacion y Clase*. Madrid: IEPALA, 1991.

BAPTISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: PEDEX, 1994.

- BARTH, Fredrik. Los grupos étnicos y sus fronteras. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.
- BAUMANN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BECK, Ulrich. *O que é globalização: equívocos do globalismo, respostas da globalização*. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BEDIN, Gilmar Antonio et. al. *Paradigmas das Relações Internacionais*. 2. ed. Ijuí: Ed.Unijuí, 2004.
- BENTO, Leonardo Valles. *Governança global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização*. Tese. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC. Florianópolis, 2000.
- BERCHE, Anne Sophie; GARCIA, Alejandra M.; MANTILLA, Alejandro. *Los derechos en nuestra propia voz: pueblos indígenas y DESC – una lectura intercultural*. Bogota: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, 2006.
- BERGER, Mark. The end of Third World? *Third World Quarterly*, v. 15, n.2, p.257-275, 1994.
- BELLO, Alvaro. *Etnicidad y ciudadanía em America Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile, Impreso en Naciones Unidas, noviembre de 2004.
- BENGOA, José. Una segunda etapa de la emergencia indígena em America Latina? Buenos Aires, *Cuadernos de Antropología Social*, n. 29, 2009, p. 7-22.
- _____. *La emergencia indígena em America Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile S.A., 2000.
- BERNARDES, Márcia Nina. Aspectos transnacionais da luta contra a violência doméstica e familiar no Brasil. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 119-144, jul/dez. 2014.
- _____. O sistema interamericano de direitos humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos de implementação de decisões internacionais. *SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v.8, n. 15, página 135-156, 2012.
- BERSCHE, Anne Sophie; GARCÍA, Alejandra M.; MANTILLA, Alejandro. *Los derechos en nuestra propia voz: pueblos indígenas y DESC – una lectura intercultural*. Colección Textos de aquí y ahora. Bogotá: ILSA, 2006.
- BONNICI, T. Introdução ao estudo das literaturas pós-coloniais. *Revista Mimesis*, Bauru, v. 19, n. 1, p. 7-23, 1998.
- BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRASIL, Decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm. Acesso em 09 nov. 2017.

BRINGEL, Breno; FALERO, Alfredo. Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. *Cadernos CRH*, Salvador, v.21, n. 53, p. 269-288, maio/ago.; 2008.

BRINGEL, Breno. Ativismo transnacional, o estudo dos movimentos sociais e as novas geografias pós-coloniais. *Estudos de sociologia*, Revista do programa de pós-graduação em Sociologia da UFPE. V. 16, n. 2, p. 185-215; 2010.

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

BRUM, Eliane. Belo Monte: a anatomia de um etnocídio. *El País*, 01 dez. 2014.

_____. O que o velho *Araweté* pensa dos brancos enquanto seu mundo é destruído? *El País*, 06 fev. 2017.

_____. Os que apodrecem. *El País*, 02 mai. 2017.

_____. Democracia sem povo. *El País*, 21 ago. 2017.

_____. Como enfrentar o sangue dos dias. *El País*, 26 mar. 2018.

BUSTILLOS, Linda. Los pueblos indígenas como sujetos de derecho internacional: titulares del principio de livre determinacion de los povos? *Revista Venezolana de Ciencia Política*; n.33, enero-junio, 2008.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO, Sandra e BAKER, Eduardo. Experiências de Litígio Estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. IN: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 20, p. 465-475, 2014.

CASANOVA, Pablo González. Los "caracoles" zapatistas, redes de resistencia y autonomía. En *Observatorio Social de América Latina*. Año IV no. 11. Mayo-agosto de 2003. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Argentina, pp. 15-30

CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (org). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistemica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

CAVALLARO, James L. e BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano. IN: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, vol 8, p. 85- 99; jun/2008.

CAVALLARO, James. L. Toward Fair Play: a decade of transformation and resistance in international human rights advocacy in Brazil. *Chicago Journal of International Law*.

Chicago, v. 3, n.2, p. 481-492. 2002.

CIDH, Relatório nº 44/15, Caso 12.728. Mérito. Povo Indígena Xucuru. Brasil. 28 de Julho de 2015.

CONTRERAS, Juan Carlos Gutierrez. (coord.) *Litígio estratégico en derechos humanos: modelo para armar*. Mexico: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; 2011.

CORAL-DIAZ, Ana Milena; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. *Vniversitas*, Bogotá-Colômbia, nº 121: 49-76, julio-diciembre, 2010.

Corte IDH. *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 05 de fevereiro de 2018.

CHATEERJEE, Partha. *Colonialismo, Modernidade e Política*. Tradução de Fábio Baqueiro Figueiredo. Salvador: EDUFBA, CEAO, 2004.

CHIMNI, Bhupinder S. The Past, Present and Future of International Law: A critical Third World Approach. *Melbourne Journal of International Law*, 499; 2007.

_____. Third World Approaches to International Law: A manifesto. *International Community Law Review*, v. 8, p. 3-27, 2006.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE: *Os povos indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos*. Nações Unidas: Santiago do Chile, 2015.

COSTA, Sérgio. IN: ALMEIDA, Júlia; MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia (Re) Encontrando-se nas redes? As ciências humanas e a nova geopolítica do conhecimento.

CIDH, Relatório nº 44/15, Caso 12.728. Mérito. Povo Indígena Xucuru. Brasil. 28 de Julho de 2015.

CONTRERAS, Juan Carlos Gutierrez. (coord.) *Litígio estratégico en derechos humanos: modelo para armar*. Mexico: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; 2011.

CORAL-DIAZ, Ana Milena; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. *Vniversitas*, Bogotá-Colômbia, nº 121: 49-76, julio-diciembre, 2010.

Corte IDH. *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 05 de fevereiro de 2018.

DAL RI, Arno. *História do Direito Internacional- comércio e moeda, cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

_____. Oliveira, Odete Maria. *Direito Internacional econômico em expansão: desafios e dilemas*. Ijuí: Unijuí, 2003.

DAMÁZIO, Natália e MACHADO, Eloísa. Entrevista concedida à FORD FOUNDATION. *Litigância Estratégica em Direitos Humanos: experiências e reflexões*. São Paulo: Fundo Brasil de Direitos Humanos, 2016.

DE FAZIO, Marcia Cristina Puydinger. *Relações Internacionais contemporâneas e atores não-estatais: o protagonismo de resistência do Movimento de Justiça Global*. Tese, doutorado em Direito. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Direito, 2016.

DE OLIVEIRA, Kelly Emanuely. *Estratégias Sociais no Movimento Indígena: representações e redes na experiência da APOINME*. Tese doutorado, Programa de Pós Graduação em Antropologia, Universidade Federal de Pernambuco, CFCH, 2010.

_____. *Guerreiros do Ororubá: o processo de organização política e elaboração simbólica do povo indígena Xukuru*. VII RAM, UFRGS, Porto Alegre, GT 08: Violência Estatal, Indigenismo e Povos Indígenas, 2007.

DE OLIVEIRA KOCH, Camila. *Critérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Dissertação. Mestrado. Universidade de São Paulo, 2015.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. *Guerreiros do Arco-Íris: os caminhos e descaminhos da descolonização na Bolívia no início do século XXI*. Tese, Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2014.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. *Seringueiros: da luta pela terra à proteção da floresta tropical: um estudo sobre o processo de transnacionalização do movimento*. Dissertação, Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-RIO, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

DELLA PORTA, Donatella; TARROW, Sidney. Transnational processes and social activism: an introduction. IN: DELLA PORTA, Donatella; TARROW, Sidney (orgs). *Transnational Protest and Global Activism*. Oxford, UK: Rowman & Littlefield Publishers, 2005; p. 1-17.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

DUSSEL, Enrique D. *Filosofia da Libertação na América Latina*. Tradução de Luiz João Gaio. São Paulo: Loyola, 1977.

_____. 1942: *El encubrimiento del outro: Hacia el origen del "mito" de la modernidade*. La Paz, Plural Editores, 1994.

EVANGELISTA, Ana Carolina Pires. *Perspectivas sobre a sociedade civil global no estudo das Relações Internacionais*. Dissertação, Mestrado em Relações Internacionais. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. El horizonte Del constitucionalismo pluralista: Del multiculturalismo a La descolonización. In: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Ventiuno Editores, 2011; p. 139-159.

FLORES, Joaquín Herrera. Los Derechos Humanos em el contexto de la globalizacion: três precisiones conceptuales. IN: FLORES, Joaquin Herrera; WOLKMER, Antônio Carlos; CARVALHO, Salo de (orgs). *Direitos Humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*; p. 72-109. Porto Alegre: Ed.PUC-RS, 2010.

_____. Direitos Humanos, Interculturalidade e racionalidade de resistência. IN: WOLKMER, Antonio Carlos (org). *Direitos Humanos e Filosofia na América Latina*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004; p.359-385.

FIALHO, Vânia; NEVES, Rita de Cássia Maria; FIGUEIROA, Mariana C. Leão; (orgs). *"Plantaram" Chicão: os Xucuru do Ororubá e a criminalização do direito ao território*. Manaus: PNCSA- UEA/UEA Edições, 2011.

FIGUEIROA, Mariana Carneiro Leão. Um olhar antropológico acerca do processo criminal que teve como vítima o cacique Xicão Xukuru. IN: FIALHO, Vânia; (et al) *"Plantaram" Chicão: os Xucuru do Ororubá e a criminalização do direito ao território*, p. 162-197. Manaus: PNCSA- UEA/UEA Edições, 2011.

FLORES, Joaquín Herrera (ed.). *El Vuelo de Anteo: Derechos Humanos y Crítica de la Razón Liberal*, Bilbao: Desclée de Brower, 2001.

_____. *La (re)invencion de los Derechos Humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2007.

_____. *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Catarata, 2005.

_____. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. IN: WOLKMER, Antônio Carlos (org). *Direitos Humanos e Filosofia Jurídica na América Latina*, p. 359-385. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.

FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira. Oportunidades e desafios das TWAIL no contexto latino-americano a partir de perspectivas dos povos indígenas ao Direito Internacional. *Revista de Direito Internacional*, Uniceub, vol. 12, nº2, 2015; p. 227-244.

FALK, Richard. *La Globalizacion Depredadora: una crítica*. Tradução Herminia Bevia e Antonio Resines. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

FANON, Frantz. *Os condenados da Terra*. Tradução de José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era 'pós-socialista'. *Cadernos de campo*, São Paulo, n. 14/15, p. 1-382, 2006.

GALEANO, Eduardo. *O livro dos abraços*. Tradução de Eric Nepomuceno. São Paulo: LP&M Editores, 2005.

GOMES, Heloísa Toller (orgs). *Crítica pós-colonial: panorama de leituras contemporâneas*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2013; p. 257- 274.

GONZALEZ, Felipe. As medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Sur*, v. 7, n.13, dez/2010, p.51-73.

GROSGOUEL, Ramón. Descolonizando Los Universalismos Occidentales: El Pluri-versalismo Transmoderno Decolonial desde Aimé Cesaire Hasta los Zapatistas: IN: CASTRO-GOMÉZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón. *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica mas allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007; p. 63-77.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Splitting Twail? *Windsor Yearbook of Access to Justice*. Vol. 33, n.3, p. 37-56; 2016.

_____. Para que serve a história do Direito Internacional? *Revista de Direito Internacional, Brasília*, v. 12, n.1, p. 338-354; 2015.

_____; RORIZ, João. *Da teoria à política: a perspectiva pós-colonial nos estudos de Relações Internacionais e Direito Internacional*. Anais do 5º encontro nacional da ABRI. Belo Horizonte, 2015. v.1. p. 1-17. 2015.

_____. A volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n. 119-124, v. p.46-68, agosto/dezembro 2013.

GARAVITO, César A. Rodriguez. Uma nueva perspectiva sobre el Derecho Internacional: la mirada desde abajo. IN: RAJAGOPAL, Balakrishnan. *El Derecho Internacional desde abajo – El Desarrollo, los Movimientos Sociales y la Resistência del Tercer Mundo*. Bogotá: ILSA, 2005; p. 9-16.

GIMENEZ, Gilberto. *La cultura como identidad y la identidad como cultura*. Instituto de investigaciones sociales de la UNAM, 2010, p. 35-62.

_____. Paradigmas de identidad. IN: AMPARÁN, Aquiles Chihu (org). *Sociologias de la identidad*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2002; p. 35-62.

_____. Identidades étnicas: estado de la cuestión. *En Los retos de la etnicidad en los estados-nación del 5/5/0 XXL* Leticia Reina (Coord.) México. CIESÁS-INI-Miguel Porrúa, 2000; p.45-70.

_____. Materiales para uma teoria de las identidades sociales. *Frontera Norte*. Vol. 9, núm. 18, Julio-diciembre/ 1997.

GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno. (orgs). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis: Vozes, 2012.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. 500 anos de lutas sociais no Brasil: Movimentos Sociais, ONGs e Terceiro Setor. *Revista Mediações*, Londrina, v.5, n.1, p. 11-40, jan./jun, 2000.

_____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

GORDON, Seth. Indigenous Rights in Modern International Law from a Critical World Perspective. *American Indian Law Review*; p. 401-424; 2006.

GHATII, James Thuo. TWAIL: A Brief History of its Origins, its Decentralized Network, and a Tentative Bibliography. *Trade, Law and Development*. V. 3, n 1, p.26-64, 2011.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. 2 ed. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GOMEZ, José Maria. *Política e Democracia em tempos de Globalização*. Coleção a outra margem. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Globalização, Estado-nação e cidadania. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 20, n.1, jan./jun. 1998, pp. 7-89.

_____. Maximalismo Neoliberal, Minimalismo Democrático. *Nueva América*, n. 67, Buenos Aires, 1995.

GROSGUÉL, Ramón. Del extractivismo econômico al extractivismo epistêmico e ontológico. Bekerley, University of California. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 4; 33-45, 2015.

HEINTZE, Hans-Joachim. Direitos Humanos coletivos: direitos dos povos indígenas. IN: PETERKE, Sven (coordenador). *Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais*; p. 300-326. Brasília, DF: Ministério Público da União, 2010.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

KEANE, John. *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

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

_____. Transnational advocacy networks in international and regional politics. USA: Blackwell Publishers, 108 Cowley Road. UNESCO, 1999.

KOSKENNIEMI, Martti. Empire and International Law: The Real Spanish Contribution. *University of Toronto Law Journal*. v.61, p. 1- 36, 2011.

_____. *The gentle civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2004.

LEHER, R; SETUBAL, M. (orgs). *Pensamento crítico e movimentos sociais: diálogos para uma nova práxis*. São Paulo: Cortez, 2005.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. Global Civil Society and Global Governmentality: or, the search for politics and the State amidst the capillaries of social power. IN: BARNETT, Michael;

DUVALL, Raymond. *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005 a.

_____. Power, Politics and Global Civil Society. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 33, n.3, p. 747-769, 2005 b.

LORCA, Arnulf Becker. Direito Internacional na América Latina ou Direito Internacional Latino-americano? Ascensão, queda e retomada de uma tradição de pensamento jurídico e de imaginação política. IN: *Direito Global e suas alternativas metodológicas [recurso eletrônico]: primeiros passos*. BADIN, Michele Rattón Sanchez; DE BRITO, Adriane Sanctis e VENTURA, Deisy de Freitas Lima (orgs). Coleção Acadêmica Livre. São Paulo: FGV Direito SP, 2016; p. 31-65.

_____. *Mestizo International Law: a global intellectual history 1842-1933*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira. *A Reconstrução da Subjetividade Coletiva dos Povos Indígenas: O Resgate do Pensamento da Escola Ibérica da Paz (Séculos XVI e XVII) em Prol de um novo Jus Gentium para o século XX*. Tese, Doutorado em Direito. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 2015.

_____. A coletivização do mecanismo de petições na prática dos Sistemas Internacionais de proteção dos Direitos Humanos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v.14, n. 14, 2014; p. 365-381.

MACDOWELL SANTOS, Cecília. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, volume x, n.7, ano 4, p. 27-57; 2007.

MACDOWELL SANTOS, Cecília. Xucuru do Ororubá e Direitos Humanos dos Indígenas: lutas pela terra-segurança e Estado no Brasil. IN: BENVENUTO, Andrea Almeida Campos (et al). *Direitos Humanos – debates contemporâneos*; Recife: Ed. do autor, p. 24-50, 2009.

MARTINEZ COBO, José. *Estudios del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, vol.V Conclusiones, propuestas y recomendaciones, Nueva York, Naciones Unidas (ECN. 4/Sub. 2/1986, 1987/ Add. 4).

MAYER, Llyod Hitoshi. NGO Standing and influence in regional Human Rights Courts and Comissions. *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 36, pp. 911-946, 2011.

MARTINEZ, Alejandro Rosillo. Repensar derechos humanos desde la liberacion y la descolonialidad. *Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, vol. 07, n. 13, p. 721-749; 2016.

_____. Derechos Humanos y filosofia de la liberacion: uma proposta de fundamentacion desde abajo. IN: WOLKMER, Antonio C.; CORREAS, Oscar. *Crítica Jurídica na América Latina*. Aguascalientes: CENEJUS, 2013; p. 995-1017.

MARTÍ, José. *Nossa América*. Tradução de Maria Angélica de Almeida Triber. São Paulo: HUCITEC, 1983.254p. p. 194-201. (Texto original de 1891)

MEIRELES, André Bezerra. *Regimes internacionais: convergência de expectativas dos Estados no ambiente institucionalizado*. Dissertação de mestrado em Direito. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

MIGNOLO, Walter. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. *Caderno de letras*, Niterói, n. 34, p. 287-325, 2008.

_____. *Histórias locais, projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Tradução de Solange Ribeiro de Oliveira. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

MORENO, Marta Fernández. A herança colonial das 'novas' operações de paz da ONU. *Revista Ética e Filosofia Política*, v. 2, n.13, p. 70-89, jun./2011. MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. Terra-Pátria. Tradução de Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NASSER, Salem. Os limites do Direito Internacional face à política. *Cena Internacional*, ano 8, nº 1; p. 70-71.

NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. IN: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado em America Latina contemporânea: diez tesis para discusion. IN: *PNUD*, texto preparado para el proyecto 'La Democracia en America Latina', propiciado por la Dirección para America Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC- PNUD), 2004.

OEA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*, 1969.

OIT. *Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais*, 1989.

OKAFOR, Obiora Chinedu. Critical Third World Approaches to International Law (TMAIL): Theory, Methodology, or Both? *International Community Law Review* 10, p. 371-378; 2008.

_____. Newness, Imperialism and International Legal Reform in our time: a TMAIL perspective. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 43, n. 1-2, p. 171-191, 2005.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações Internacionais: estudos de introdução*. 2 ed., Curitiba: Juruá, 2007.

_____. (org) *Organizações internacionais e seus dilemas formais e informais: a construção da arquitetura de resistência global*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

ONU. *Carta de São Francisco*, 1945.

ONU. *Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*, 1968.

PATRINOS, Harry Anthony. *Indigenous People, Poverty and Development*. The World Bank, 2011.

_____; PSACHAROPOULOS, George. *Indigenous People and Poverty in Latin America: an empirical analysis*. Washington D.C., The World Bank, 1994.

PAHUJA, Sundhya. *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

_____. The Postcoloniality of International Law. *Harvard International Law Journal*. V. 46, n. 2, Summer, p. 459- 469; 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PUREZA, José Manuel. Quem salvou Timor Leste? Novas referências para o internacionalismo solidário. IN: SOUSA SANTOS, Boaventura (org). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

QUIJANO, Anibal. El 'Movimiento Indígena' y las cuestiones pendientes em América Latina. IN: *Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estrutural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLASCO, 2014.

_____. Colonialidad del poder y clasificación social. IN: Castro-Gomez, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón. *El giro decolonial: reflexiones para una diversidade epistemica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, p. 93-126, 2007 b.

_____. Colonialidade do poder, Globalização e América Latina. *Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília, abril/jun. 2007a.

_____. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LEHER, R; SETUBAL, M. (orgs). *Pensamento crítico e movimentos sociais: diálogos para uma nova práxis*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. "La modernidad, el capital y América Latina nacen el mismo día", entrevista dada a Nora Velarde. *ILLA - Revista del Centro de Educación y Cultura*, Lima, n. 10, p. 42-57, enero, 1991.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. International Law and Its Discontents: Rethinking the Global South. *ASIL Proceedings*, p.176-181; 2012.

_____. *El Derecho Internacional desde abajo: el desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo*. Colección em clave de Sur. ILSA, Bogotá D.C. Colombia, febrero de 2005.

_____. International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance. *Columbia Journal of International Law*. V. 41, n. 2, 2003a.

_____. From resistance to renewal: The Third World, Social Movements, and The Expansion of International Institutions. *Harvard International Law Journal*. Vol. 41, n 2, p. 529. Spring, 2000.

_____. Locating the Third World in Cultural Geography. *Third World Legal Studies*. V. 15, p. 1-20, 1999.

RAMOS, Alcinda Rita (org.). *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

RIBAS, Luiz Otávio. *Direito insurgente e pluralismo jurídico: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000)*. Dissertação – Curso de Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

RIBEIRO, Wilma da Silva. *Histórias que os Xucuru contam: uma abordagem em semiótica das culturas*. Tese, Programa de Pós-Graduação em Letras, Universidade Federal da Paraíba, 2010.

RIPOLL, Julieta Lemaitre. *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2009.

RONCATO, Bruna S. *Novos contornos do poder político: o déficit participativo na governança global e o contraponto da emergente sociedade civil*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis, 2011.

SADER, Amir e GENTILLI, Pablo. *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

SAID, Edward W. *Cultura e Imperialismo*. Tradução Denise Bottmann. São Paulo: Companhia de bolso, 2011.

_____. *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia de bolso, 2007.

SÁNCHEZ RUBIO, David. Derechos Humanos, no colonialidade y otras luchas por la dignidade: una mirada parcial y situada. IN: LEAL, Jackson da S, e FAGUNDES, Lucas Machado. *Direitos Humanos na América Latina*; p. 135-162. Curitiba: Multideia, 2016.

_____. *Repensar Derechos Humanos: de la anestesia a la sinestesia*. Sevilla: Editorial MAD, 2007.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SIKKINK, Kathryn. O protagonismo da América Latina em Direitos Humanos. *SUR* 22, v.12, n. 22; 215-227; 2015.

_____. La dimension transnacional de los movimientos sociales. IN: JELIN, Elizabeth (org). *Mas allá de la nación: las escalas multiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros de Zorzal, p. 301-331, 2003.

_____. Human Rights, Principled Issue-Network and Sovereignty in Latin America. *International Organization*, v. 47 n.3, p. 411-441, Summer 1993.

SHERER-WARREN, Ilse. Fóruns e redes da Sociedade Civil: percepções sobre exclusão social e cidadania. Florianópolis: *Política e Sociedade*, n. 11, out./2007.

_____. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.

SILVA, Edson Hely. Índios no semi-árido nordestino: reconhecendo sociodiversidades. *CLIO: Revista de Pesquisa Histórica*, n. 35, p. 254-272, jan-jun, 2017 a.

_____. História indígena e história ambiental no semiárido pernambucano: os Xucuru do Ororubá. *Fato & Versões*, v. 9, n. 17, p. 1-17, 2017 b.

_____. História Xucuru, História Indígena no Nordeste: Novas Abordagens. *Revista Mnemosine*, v. 1, p. 64-83; 2010.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. *Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua – Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito*. Tese, doutorado em Direito, Universidade de Brasília (UnB), 2008.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Poderá o Direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 65, p. 3-76; 2003b.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los pueblos originários: el debate necesario*. Buenos Aires: CTA Ediciones; CLACSO: Instituto de Estudios y Formacion de la CTA, 2010.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. IN: DANUTA E CANTOIA LUIZ (org). *Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras Editora, 2010; p.29-54.

SIMON, Susen. Los movimientos sociales em las sociedades complejas. IN: C. BASCONZUELO, T. Morel & S. Susen (eds), *Ciudadania territorial y movimientos sociales*. Historia y nuevas problemáticas em el escenario latinoamericano y mundial. Rio Cuarto, Argentina: Ediciones del ICALA, 2010, p. 149-226.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Sovereignty and Power in a Networked World Order. *Stanford Journal of International Law*, v. 40, n. 283, p. 283-321, 2004.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los pueblos originários: el debate necesario*. Buenos Aires: CTA Ediciones; CLACSO: Instituto de Estudios y Formacion de la CTA, 2010.

_____. Las organizaciones indígenas: actores emergentes em America Latina. IN: *Presente y futuro de los derechos humanos – ensayos em honor a Fernando Volio Jiménez*. San Jose, Costa Rica: Inter-American Institute of Human Rights, p. 406-430, 1998.

_____. *Derecho indígena y derechos humanos em America Latina*. Mexico: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

SOARES OLIVEIRA, André. *Regimes internacionais e a interação entre a OMC e os acordos ambientais multilaterais*. IN: Anais do V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Florianópolis, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos F. Marés de. Direitos dos Povos Indígenas na América Latina. IN: SHIRAIISHI NETO, Joaquim. *Novos Direitos na América Latina: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio Direito*. São Luís: EDUFMA, 2016; p. 168-183.

_____. Multiculturalismo e direitos coletivos. IN: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Mas allá de la governanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. IN: SOUSA SANTOS, B. e GARAVITO, Cesar Rodrigues. *El derecho y la globalizacion desde abajo: hacia una legalidade cosmopolita*. Barcelona: Anthropos; Mexico: UAM- Cuajimalpa, 2007.

_____. *Refundacion del Estado em America Latina: perspectivas desde una epistemologia del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedade, 2010a.

_____. *Um discurso sobre as ciências*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2010b.

_____. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *O Fórum Social Mundial: manual de uso*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. (org). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

_____. Poderá o Direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 65, p. 3-76; 2003b.

_____. *Between Prospero and Caliban: Colonialism, Postcolonialism, and Inter-identity*. Luso-Brazilian Review, XXXIX II 0024-7413/02/009. V. 39, n. 2, p. 9-43, win 2002.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. IN: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Siete tesis equivocadas sobre America Latina*. Mexico: Nuestro Tempo, 1981, pp. 15-84. no livro CLACSO, 2010 a está na página 143.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Como hacer para que la Declaracion sea efectiva. IN CHARTES, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo (eds). *El desafio de la Declaracion: História y Futuro de la Declaracion de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhage: IWGIA, 2010 b.

VENTURA, Deisy; CETRA, Raissa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte. IN: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; TORELLY, Marcelo (orgs). *Justiça de transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum, 2012.

TARAZONA, Liliana Obregón. Regionalismo construído: uma breve historia do Direito Internacional latino-americano. IN: *Direito Global e suas alternativas metodológicas [recurso eletrônico]: primeiros passos*. BADIN, Michele Ratton Sanchez, DE BRITO, Adriane Sanctis e VENTURA, Deisy de Freitas Lima (orgs). Coleção Acadêmica Livre. São Paulo: FGV Direito SP, 2016.

TARROW, Sidney. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge University Press. 1994.

_____. Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Putnam's Making Democracy Work. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 90, n. 2, p. 389-397, Jun/1996.

TILLY, Charles. *Social Movements – 1768-2004*. London: Paradigm Publishers, 2004.

_____. *Coerção, capital e estados europeus (990-1992)*. Tradução Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O papel dos Tribunais Internacionais na evolução do Direito Internacional Contemporâneo. IN: *Dispute Resolution in International Law*, p. 37-88. OAS, Department of International Law (DIL) Publications, 2014.

URT, João Nackle. *Assuntos inacabados: Relações Internacionais e a colonização dos povos Guarani e Kaiowá no Brasil contemporâneo*. Tese, Relações Internacionais. Brasília, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2015; 323p.

_____. Povos indígenas como atores da governança global. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3. São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP, 2011 a.

_____. Para compreender a emergência dos povos indígenas no mundo contemporâneo. *Meridiano 47*, v. 12, n. 124, 2011 b.

VITÓRIA, Francisco de. *Os índios e o direito da guerra*. Tradução Ciro Mioranza. Coleção Clássicos do Direito Internacional. Ijuí: Ed.Unijuí, 2006.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidade del poder: un pensamiento y posicionamiento 'otro' desde la diferencia colonial. IN: CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón. *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistemica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, p. 47-62 2007.

_____. *fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum, 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. (org). *Os 'novos' Direitos no Brasil: natureza e perspectivas- uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

YOUNG, Oran. International Regimes: Problems of Concept Formation. *World Politics*, Princeton, v.32, n.3, 1980.

YRIGOYEN, Raquel Z. *Litígio estratégico en derechos indígenas*. Boletín ano 1, Facultad de Derecho, Clínica Jurídica de Acciones de Interés Público, San Miguel, Lima, Perú, 2012.